

NHH

NORGES HANDELSHØYSKOLE

Bergen, Vår 2013



# Hvilke styringsutfordringer kan oppstå ved endrede organisasjonsløsninger i Bergen Kommune

- *Hvilke fordeler og ulemper kan dette bringe med seg?*
- *Hva blir utfordringene i fremtiden?*

**AV: HANS JØRGEN EEK**

**Veileder: KARI NYLAND**

**PROFIL: ØKONOMISK STYRING**

Dette selvstendige arbeidet er gjennomført som ledd i masterstudiet i økonomi- og administrasjon ved Norges Handelshøyskole og godkjent som sådan. Godkjenningen innebærer ikke at Høyskolen eller sensorer innestår for de metoder som er anvendt, resultater som er fremkommet eller konklusjoner som er trukket i arbeidet.

## **Forord**

Denne masteroppgaven avslutter mitt toårige masterstudium ved Norges Handelshøyskole, hovedprofil: Økonomisk styring. Oppgaven teller 30 studiepoeng og omhandler styringsutfordringer i offentlig sektor.

Jeg vil gjerne benytte anledningen til å takke de som har stilt opp til intervju i forbindelse med oppgaven. En stor takk til respondentene i Bergen kommune, Bergen Parkering AS og Bergen Kino AS. Uten deres bidrag ville ikke denne oppgaven blitt til.

Arbeidet har vært både spennende og utfordrende, og jeg har fått innblikk i en stor og interessant offentlig sektor med mange dyktige mennesker.

Jeg vil også rette en stor takk til min veileder Kari Nyland, førsteamanuensis ved Trondheim Økonomiske Høyskole. Takk for et godt samarbeid, god veiledning og gode tilbakemeldinger.

Hans Jørgen Eek

Bergen, 17. juni 2013

## Sammendrag

Denne oppgaven vil se på bakgrunnen for at Bergen kommune har valgt å endre organisasjonsløsning for de to selskapene Bergen Kino AS (BK) og Bergen Parkering AS (BP).

BK var et 100% kommunalt eid selskap, hvor kommunen nå har solgt 49% av aksjene til den kommersielle aktøren SF Kino AS. BK er et selskap som kommunen både har et samfunnsmessig og finansielt mål for.

BP var et kommunalt foretak (KF) som nylig ble delt opp i en etat og et aksjeselskap. Kommunen ønsker med oppdelingen å få et klarere skille mellom den delen av virksomheten som driver innenfor et kommersielt marked og den delen som utøver samfunnsmessige tjenester. Denne oppgaven vil se nærmere på hvilke utfordringer som kan oppstå ved overgangen fra et KF til et AS.

Ut i fra disse to casene ble problemstillingen som følger: *Hvilke styringsutfordringer kan oppstå ved endrede organisasjonsløsninger i Bergen Kommune.*

For å besvare denne problemstillingen har det blitt brukt teori innenfor fagfeltet økonomistyring, hvor prinsipal-agentteorien står sentralt. Kontrakter blir sett på som en styringsmulighet for å redusere transaksjonskostnader. Styringssirkelen er sentral for å studere hvilke styringsmuligheter og utfordringer som kan oppstå i en stor organisasjon som Bergen Kommune. Til slutt vil sentrale trekk innenfor det offentlige som New Public management bli studert. For å forklare situasjonen i Bergen kommune og de to selskapene har det blitt gjennomført dybdeintervjuer med sentrale personer fra både kommunen og de to virksomhetene.

Oppgaven konkluderer med fire funn som vil være utfordringer for kommunen ved den endrede organisasjonsløsningen. 1) Ytre rammebetingelser påvirker hvilken eierstruktur som velges. 2) Kommunen kan miste noe av kontrollen på selskapene ved at det blir en desentralisering av beslutningsmakt. 3) Det kan bli en ulik målstruktur mellom eieren og virksomhetene. 4) Transaksjonskostnadene kan øke for Bergen Kommune.

<b>1. Innledning.....</b>	<b>6</b>
1.1 Begrensning av oppgaven .....	7
1.2 Problemstilling.....	7
1.3 Oppgavens struktur .....	8
<b>2. Teori .....</b>	<b>9</b>
2.1 Det økonomiske problem .....	9
2.2 Prinsipal- Agentteori .....	11
2.2.1 Ulik målstruktur .....	11
2.2.2 Asymmetrisk informasjon.....	12
2.2.3 Ulik risikoaversjon.....	13
2.2.4 Kontraktsteori .....	14
2.2.5 Desentralisering .....	16
2.2.6 Transaksjonskostnader .....	18
2.3 Økonomistyring .....	21
2.3.1 Styringssirkelen .....	21
2.3.2 New public management, og styringsutfordringer i det offentlige.....	25
2.3.3 Bestiller-/utførermodellen.....	27
2.4 Organisasjon av kommunale tjenester .....	28
2.5 Ytre rammebetingelser.....	29
2.6 Oppsummering teori .....	30
<b>3. Metode.....</b>	<b>32</b>
3.1 Metodisk tilnærming .....	32
3.2 Avgrensning av oppgaven .....	35
3.3 Undersøkellesdesign og metode.....	35
3.3.1 Casestudie.....	36
3.3.2 Kvalitativt intervju .....	38
3.3.3 Utvalg .....	41
3.4 Dokumentstudier .....	44
3.5 Metodekvalitet .....	44
3.6 Forskningsetikk .....	45
3.7 Oppsummering av valgt metode .....	46
<b>4. Empiri .....</b>	<b>47</b>
4.1 Bergen Kommune .....	47
4.2 Bergen Parkering AS.....	49
Norges Handelshøyskole .....	4

4.2.1	Bakgrunnsinformasjon.....	49
4.2.2	Styringssirkelen .....	52
4.2.3	Avsluttende bemerkninger.....	61
4.3	Bergen Kino AS.....	62
4.3.1	Bakgrunnsinformasjon.....	62
4.3.2	Styringssirkelen .....	66
4.3.3	Avsluttende bemerkninger.....	73
<b>5.</b>	<b>Analyse/Funn.....</b>	<b>74</b>
5.1	Ytre rammebetingelser er en viktig faktor for hvilken eierstruktur som velges .....	74
5.2	Desentralisering av beslutningsmakt.....	75
5.3	Ulik målstruktur mellom eieren og virksomhetene reduserer kommunens styring og kontroll.....	77
5.4	Transaksjonskostnadene kan øke for Bergen kommune .....	79
<b>6.</b>	<b>Konklusjon .....</b>	<b>81</b>
<b>7.</b>	<b>Litteraturliste .....</b>	<b>83</b>
7.1	Bøker .....	83
7.2	Artikler og rapporter .....	84
7.3	Forelesningsnotater .....	85
7.4	Internettkilder .....	85
7.5	Figurliste .....	87
<b>8.</b>	<b>Vedlegg.....</b>	<b>88</b>
8.1	Vedlegg 1: Samtykkeerklæring .....	88
8.2	Vedlegg 2: Intervjuguide BK 1 .....	90
8.3	Vedlegg 3: Intervjuguide BK 2.....	92
8.4	Vedlegg 4: Intervjuguide BP 1 .....	94
8.5	Vedlegg 5: Intervjuguide BP 2 .....	96
8.6	Vedlegg 6: Intervjuguide BKE 1 .....	98

# 1. Innledning

Effektivisering i kommunene vil alltid være et viktig tema, og noe som bør engasjere ethvert individ i en stat. Mediebildet er stadig dekket av nyheter som omhandler hvordan kommunen og den norske stat forvalter skattebetalernes penger, og hvordan politikerne styrer de ressursene de har fått til rådighet. Det kom frem i en undersøkelse fra OECD (2010) at Norge ligger helt i toppen i offentlig forbruk([oecd.org- Norway](http://oecd.org-Norway)) og media karakteriserte det som sløsing og dårlig styring([DN.no- politikksamfunn](http://DN.no-politikksamfunn)).

Innenfor en kommune vil det være et stort og bredt tjenestetilbud som kommunen yter til sine borgere. Det vil dermed være mange områder hvor det kan være interessant å se nærmere på om det er muligheter for effektivisering, hvor denne oppgaven vil se på nye organisasjonsløsninger som ett virkemiddel.

Denne oppgaven vil gå nærmere inn på to spesielle case som er aktuelle i Bergen kommune.

Bergen Kino AS (BK) var et heleid kommunalt selskap som kommunen har et samfunnsmessig mål for, som nå har solgt 49% av aksjene i selskapet til den private aktøren SF Kino AS (SF) ([Bergen.kommune.no-delsalg av Bergen Kino](http://Bergen.kommune.no-delsalg-av-Bergen-Kino)). Dette er et salg som har fått mye dekning i media. Det er mange som er kritiske til salget, da de frykter at det kan gå ut over kinotilbudet i Bergen.

Bergen Parkering AS (BP) er et annet selskap som er heleid av Bergen Kommune. BP er aktuelle fordi kommunen har valgt å omdanne selskapet fra et kommunalt foretak (KF) til et aksjeselskap (AS). Bergen kommune ønsker med denne overgangen å skille mellom virksomhet som driver innenfor enerettsområdet, og den virksomheten som driver innenfor et konkurranseutsatt marked (Eierskapsmeldingen 2011). Bergen kommune har et rent finansielt mål for BP etter omdannelsen, og BP vil med dette få nye utfordringer som de tidligere ikke har hatt.

Disse to casene vil derfor danne grunnlaget for masterutredningen, hvor målet er å si noe om hvilke utfordringer som kan oppstå når kommunale selskaper skifter styringsform og opplever at driften deres blir konkurranseutsatt.

## 1.1 Begrensning av oppgaven

Masterutredningen vil fokusere på Bergen kommune, og hvordan de kan velge ulike styringsløsninger for sine offentlige tjenester. Analysen vil bli gjort på grunnlag av innhentede data fra de to aktuelle selskapene og personer i kommunen. Dataen vil bli innhentet ved dybdeintervjuer og dokumentstudier av relevante dokumenter. Det vil ikke bli gjort noe analyse ut over intervjuene og dokumentstudiene.

Et grunnleggende spørsmål i økonomistyring er hvilke aktiviteter som bør utføres internt i bedriften og hva som heller bør kjøpes eksternt, det vil si outsources(Foros 2013). Dette vil i denne oppgaven bety at kommunen sitt valg om å kommersialisere driften, blir vurdert som en outsourcing av deres tjenester, hvor kommunen oppretter et eget AS med et eksternt styre som ikke vil ha de samme bindingene til kommunen som en intern organisering ville hatt. Et kommunalt aksjeselskap må følge aksjelovgivningen, mens et kommunalt foretak må følge kommuneloven(Eierskapsmeldingen 2011). Dette betyr at de ulike lovene vil sette begrensninger og være rammebetingelser for hvilke organisasjonsløsninger som kan velges.

## 1.2 Problemstilling

**Hvilke styringsutfordringer kan oppstå ved endrede organisasjonsløsninger i Bergen Kommune.**

- *Hvilke fordeler og ulemper kan dette bringe med seg?*
- *Hva blir utfordringene i fremtiden?*

Et casestudie av Bergen Kommune sine to selskaper Bergen Kino AS og Bergen Parkering AS.

## 1.3 Oppgavens struktur

I kapittel 2 vil det teoretiske rammeverket bli presentert, dette vil danne grunnlaget for de kvalitative undersøkelsene og intervjuguidene som ble utviklet for å skaffe relevante data. Videre vil teorien bli brukt til å analysere svarene som kom frem i undersøkelsen.

Kapittel 3 vil gi en forklaring på den metodiske prosessen som ble utført for å komme frem til forskningsspørsmålene, og videre hvordan de har blitt besvart. Det vil her presenteres hvilke valg som har blitt tatt, og hva bakgrunnen var for valgene.

Kapittel 4 vil presentere de empiriske data som kom frem under intervjuene med de to aktuelle bedriftene i denne oppgaven. Erfaringer og betraktninger som de har gjort rundt det å bli konkurranseutsatt, og det å skifte eierstruktur vil bli presentert i et rammeverk som blir fremstilt som ”styringssirkelen” i kapittel 3.

I kapittel 5 vil funnene fra analysen av empirien bli presentert, hvor det er fire funn som blir spesielt fremhevet som aktuelle for å besvare forskningsspørsmålene.

Konklusjonen og det endelige resultatet av oppgaven vil bli presentert i kapittel 6. Her blir de viktigste funnene presentert, og veien for videre forskning vil bli foreslått.



## 2. Teori

I dette kapitlet blir teorien som blir brukt som grunnlag for å besvare forskningsspørsmålene presentert. Teorien vil bli brukt til å analysere det empiriske arbeidet som vil bli presentert senere i oppgaven. Det er svært viktig at det er samsvar mellom den teorien som blir presentert her, og de intervjuene som ble gjennomført med respondentene fra Bergen Parkering, Bergen Kino og Bergen kommune, da dette vil kunne gi grunnlag for en god analyse av svarene.

Det vil være naturlig å starte med generell teori om økonomisk styring, og spesielt prinsipal-agentteorien blir sett på som sentral i forhold til problemstillingen. Videre vil det bli trukket inn teori om ulike kontrakter som kommunen kan ta i bruk, og hvordan transaksjonskostnader kan være viktig for valget av styringsløsning.

Trender innenfor New Public Management (NPM) vil bli presentert, samt ulike selskapsformer innenfor det offentlige, og hvordan ytre rammebetingelser kan påvirke hvilke valg av selskapsform som kommunen kan velge.

Styringssirkelen er sentral i oppbyggingen av oppgaven, og vil bli brukt som grunnlag for hvordan intervjuene blir bygd opp.

### 2.1 Det økonomiske problem

Det er en knapphet på ressurser i ethvert samfunn. Selv i Norge, som er et av verdens mest velstående og rikeste land vil det være behov som ikke er tilfredsstilt. Det kan være mangel på sykehjemsplasser, for dårlig utdanningsstilbud eller mange andre forskjellige sosiale tjenester som det vil være behov for i et samfunn.

For å løse dette problemet er det viktig at ressursene blir allokert så godt som mulig, hvis ressursene er allokert optimalt, så blir de i følge Douma og Schreuder (2008) anvendt på en effektiv måte. Denne knappheten på ressurser definerer de som det økonomiske problem, og

det vil for Bergen Kommune være et overordnet mål å allokere de knappe ressursene og eierskapet sitt på en så effektiv måte som mulig.

Kommunesektorens organisasjon (KS) har utarbeidet en artikkel som skal være til hjelp for kommunene i å sikre en mer effektiv drift (ks.no/Fou.). Artikkelen tar opp fem sentrale kjennetegn for at en kommune skal lykkes med sin effektivisering:

1. Kommunen har god oversikt over sin ressursbruk og tjenesteyting.
2. Ledelsen kommuniserer prioriteringene tydelig og sikrer at de er forankret – det vil si forstått og akseptert i hele organisasjonen .
3. Ledelsen praktiserer stor åpenhet og skaper en kultur for utvikling, prøving og feiling.
4. Kommunen praktiserer utstrakt delegering av myndighet og ansvar med systematisk rapportering og oppfølging i henhold til mål og resultater.
5. Kommunen benytter rekruttering og praksis nær kompetanseutvikling i alle ledd. Dette skal gjøre ledere og ansatte i stand til å yte tjenester med høy kvalitet innenfor de ressursene de disponerer.

Bergen kommune forsøker å etterleve disse punktene ved å være tydelige i Eierskapsmeldingen som bystyret i Bergen kommune har utformet, hvor de uttrykker sine mål og meninger med sitt eierskap. Det er videre en tendens til at flere av kommunen sine tjenester blir konkurranseutsatt, og overført til aksjeselskap som må konkurrere på like betingelser som andre private aktører. Dette uttrykkes både gjennom de personene som har blitt intervjuet i denne oppgaven, og gjennom eierskapsmeldingen til kommunen.

## 2.2 Prinsipal- Agentteori

Det at to eller flere parter har en relasjon til hverandre går i teorien under begrepet prinsipal-agentteori. Douma og Schreuder (2008) uttrykker dette som i sin enkleste form som forholdet mellom to mennesker: En prinsipal og en fullmektig, hans agent, som treffer beslutninger på prinsipalens vegne.

Jensen og Meckling (1976, 308) referert i Huse (1990, 10) definerer prinsipal-agent perspektivet som;

*” Et agentforhold blir definert som en kontrakt hvor en eller flere personer (prinsipalene) engasjerer en annen person (agenten) til å utføre tjenester på vegne av seg, og at engasjementet innebærer delegering av en viss beslutningsmyndighet”.*

Det sentrale i denne situasjonen er hvordan prinsipalen kan sikre seg at agenten utøver tjenesten på en tilfredsstillende måte i forhold til prinsipalen sine mål.

I Bergen kommune vil det være mange som er prinsipaler, og mange agenter. For eksempel kan bystyret være prinsipaler ovenfor byrådet, og byrådet kan være en prinsipal ovenfor en rådmann eller et selskap hvor kommunen har store eierinteresser. Agenten skal gjennom sitt arbeid nå prinsipalens mål, og det er ifølge Busch, mfl. (2011) tre hovedårsaker til at agentrelasjoner er problematiske:

- Ulik målstruktur hos prinsipal og agent
- Asymmetrisk informasjon
- Ulik risikoaversjon hos prinsipal og agent

### 2.2.1 Ulik målstruktur

Lederen (prinsipalen) kan ha andre mål enn medarbeideren (agenten). Lederen vil kanskje fokusere mer på økonomi for å holde seg innenfor budsjettet, mens medarbeiderne vil legge mer vekt på kvalitet. Det kan også være at både leder og medarbeider er primært opptatt av å gi brukerne et best mulig tilbud, men at de tolker brukerens behov forskjellig (Busch, mfl. 2011). I kommunal sektor kan kommunen påvirke de strategiske målene til selskapene de

eier. Kommunen som prinsipal kan ha andre mål for selskapet enn det som vil være til det best for det enkelte selskapet.

Innenfor agentteorien er det tatt en forutsetning om at individene vil utøve en nyttemaksimerende atferd (Busch, mfl. 2011). Det vil si at de i den grad det er mulig, vil prøve å maksimere sin egen nytteverdi i størst mulig grad. Dette kan også kalles for opportunistisk atferd, noe som betyr at en aktør forsøker å utnytte en situasjon til sin fordel ved å handle ut fra egeninteresse (Douma og Schreuder 2008).

## **2.2.2 Asymmetrisk informasjon**

Lederen og medarbeideren vil utføre ulike oppgaver, og de vil på den måten møte interessentene på ulike stadier. Dette vil medføre at de hver for seg, vil motta helt særegen informasjon som den andre parten ikke mottar på samme tid (Busch, mfl. 2011). Dette forutsetter at prinsipalen ikke kan overvåke agenten sin arbeidsinnsats direkte. Lederen kan dermed ikke vite om medarbeiderne utøver en atferd som er optimal i forhold til virksomhetens mål. Busch, mfl. (2011) skiller mellom ”*skjulte handlinger*” dvs at lederen ikke har mulighet til å observere medarbeiderens atferd, og ”*skjult informasjon*”, at lederen ikke har innsikt i hvilke kunnskap hver medarbeider sitter inne med, og dermed ikke kan kontrollere om han yter sitt beste i forhold til jobben (Busch, mfl (2011).

I denne oppgaven analyseres to selskaper som på hver sin måte får lenger avstand til kommunen (prinsipalen). Dette kan gi utfordringer i eierstyringen til kommunen i forhold til skjulte handlinger og skjult informasjon.

”Skjulte handlinger” betyr altså at prinsipalen ikke kan overvåke alt agenten foretar seg. Det kan for eksempel være at det er for kostbart eller tidkrevende å drive oppfølging av medarbeideren, eller at agenten handler på en opportunistisk måte som hindrer prinsipalen i å følge opp handlingene som blir utført. ”Skjult informasjon” betyr at prinsipalen ikke har det samme kunnskapsgrunnlaget som agenten, og på denne måten blir det asymmetrisk informasjon mellom leder (prinsipal) og medarbeideren (agenten) (Busch, mfl. 2011).

Hvis lederen kan følge medarbeiderens atferd, så kalles dette symmetrisk informasjon (Douma og Schreuder 2008).

### 2.2.3 Ulik risikoaversjon

Det kan være at agenten tar for høy risiko i forhold til hva prinsipalen ønsker. Selv om de har de samme målene, så kan agenten ta større sjanser og bevege seg i gråsoner for hva prinsipalen vil godta (Busch, mfl. 2011). Det kan være fordi agenten ikke har det samme eierforholdet til produktet eller tjenesten som prinsipalen, eller at det ikke er like lett for agenten å se det helhetlige risikobildet av sine handlinger.

Dette kan være et problem for kommunen når det gjelder de to selskapene som analyseres i denne oppgaven, hvor kommunen eier anleggene til både parkering og kinodrift, og selskapene kun skal arbeide med selve driften, og betale en leie til kommunen. Selskapene har dermed ikke de samme gevinstene av å ta vare på anleggene som hvis de eide dem selv.

Asymmetrisk informasjon danner grunnlaget for at opportunistisk atferd kan forekomme, mens ulik målstruktur viser at denne atferden kan rettes mot andre mål enn det som er avtalt. Den ulike risikoaversjonen fører til at selve atferden kan ha en annen karakter enn det prinsipalen ønsker (Busch, mfl. 2011).

Opportunistisk atferd vil være forbundet med kostnader, dette kalles agentkostnader, og Busch, mfl. (2011) trekker frem de to viktigste typene som:

- Prinsipalens styringskostnader
- Resttap

Prinsipalens styringskostnader omhandler alle de kostnadene som er forbundet med oppfølging og kontroll av de tjenestene som agenten utfører. Dette kan være manuelle eller automatiske kontroller som prinsipalen innfører for å ikke behøve å være tilstede ved hver handling.

Resttap er definert som den endring prinsipalen opplever i sin måloppnåelse fordi agenten handler på en annen måte enn hva prinsipalen ville ha gjort i samme situasjon (Busch, mfl. 2011).

Styringskostandene er med på å redusere resttapet, så det vil være en balansegang mellom hva prinsipalen godtar av styringskostnader mot det som kan komme som resttap.

For kommunen vil det være viktig å finne en løsning på disse utfordringene ved å ha en organisasjonsløsning for selskapene sine som reduserer styringskostnadene og resttapet.

## **2.2.4 Kontraktsteori**

En mulig løsning for å redusere agentkostnadene og den opportunistiske atferden til agenten vil være å innføre kontrakter med insentiver. Agentteorien utforsker hvordan kontrakter og insentiver kan motivere de individuelle agentene til å nå de mål som prinsipalen ønsker (Anthony og Govindarajan 2007). Hvis aktørene kan overvåke hverandres innsats, så vil behovet for kontrakter være mindre, men det vil nesten være umulig, eller lønnsomt å overvåke den andre parten sine handlinger til en hver tid (Douma og Schreuder (2008)). Det blir da viktig for aktørene å finne en løsning som gjør at begge parter har insentiver til å utføre en best mulig jobb for virksomheten.

### *Belønningsmekanismer*

Prinsipal- agent teorien diskuterer hvordan risiko spiller en rolle i forhold til belønning av aktørene, hvor prinsipalen kan tilby agenten ulike typer kontrakter. Agenten kan få en fast lønn, en bonusbasert lønn som varierer i forhold til agenten sin innsats og resultater, eller det kan være en kombinasjon av de ulike typene. Douma og Schreuder (2008) hevder at hvis agenten får en fast lønn, så vil prinsipalen ta all risiko. Agenten vil da få den samme lønnen uavhengig av hvilken innsats som utføres, og det vil ligge et grunnlag for opportunistisk atferd. Hvis det velges en bonusbasert avlønning, så vil agenten ta all risiko, så hvis det er eksterne faktorer som agenten ikke har mulighet til å påvirke, vil det være agenten som bærer risikoen for dette også.

Douma og Schreuder (2008) hevder at de fleste prinsipaler er risikonøytrale, og at agenten er risikoavers eller risikonøytral. Hvis begge partene er risikonøytrale, hevder Douma og Schreuder (2008) at en bonus basert kontrakt vil være den beste, ettersom agenten ikke vil kreve kompensasjon for å ta en større risiko. Men hvis agenten er risikoavers vil det være best med en kombinasjon av de ulike typene av kontrakter, hvor prinsipalen må balansere og se hvor mye han er villig til å gi i kompensasjon til agenten for å påta seg denne risikoen.

Kontrakten blir da et viktig redskap for prinsipalen til å styre agenten med. Den blir en formalisering av løfter/avtaler, og sikrer partene mot opportunistisk adferd.

En kontrakt kan enten være fullstendig eller ufullstendig (Besanko, mfl. 2007) En fullstendig kontrakt gir fullgod beskyttelse mot opportunistisk adferd, det betyr at det ikke er noen ”huller” i kontraktsteksten, men dette er i praksis umulig.

Besanko, mfl. (2007) argumenterer for tre forhold som gjør dette umulig, og som dermed fører til agentkostnader.

- *Begrenset rasjonalitet*, hvor mennesket har en begrenset evne til å forutse hendelser eller treffe alle mulige forhold.
- *Spesifikasjons- og kontrollproblem*, det er mange forhold som er vanskelig å måle eller spesifisere i en kontrakt, derfor er ofte språket i kontraktene vage og åpne, slik at det er vanskelig å tolke hva som oppfyller kravene til kontrakten i minste grad.
- *Asymmetrisk informasjon*, hvor en part har mer transaksjonsrelevant informasjon enn andre, og kan utnytte dette, noe som ofte kan medføre kontrollproblemer

I en stor kommune som Bergen kommune, med eierskap i mange selskaper som driver virksomhet innenfor veldig varierte områder, vil dette være spesielt krevende.

Kontraktslovgivningen er ment til å bidra til å oppnå mer effektive markedstransaksjoner, og dekke de fleste, generelle forhold som en kontrakt ikke får med. Dette kan for eksempel være som i USA: hvor de har retningslinjer for hva som regnes som ”fornuftig pris” og ”fornuftig tid” i tilfelle pris og tidsrammer ikke er avtalt (Foros 2013). Et annet eksempel som vil komme senere i oppgaven, kan være EØS-lovgivningen, som fungerer som ytre rammebetingelser på hva norske kommuner kan gjøre, og hvilke typer kontrakter de kan inngå. Alle disse forholdene er helt nødvendige for å få gjennomført transaksjoner, jo flere transaksjoner, desto flere kostnader blir det forbudet med dem også. Disse kalles

transaksjonskostnader. Gode kontrakter bidrar til å redusere transaksjonskostnader og dermed øke potensialet for å skille ut virksomheter (Foros 2013). Dette kan også gå under betegnelsen desentralisering.

### **2.2.5 Desentralisering**

I en stor organisasjon, som Bergen kommune kan sies å være, så vil det alltid være en rekke forskjellige divisjoner og avdelinger som vil utføre ulike typer arbeid for et felles beste for Bergen kommune. Bystyret og byrådet er det folkevalgte styret i Bergen. Det er de som tar beslutningene på det høyeste nivået, men de har ikke mulighet til å ta alle beslutninger i kommunen, de må derfor desentralisere noe av makten.

Kaplan og Atkinson (1998) sier at i alle store organisatoriske enheter må ledere bestemme hvem i organisasjonen som vil ha autoritet til å ta beslutninger, og som vil bli satt til ansvar for disse beslutningene.

I tillegg til produksjon av produkter og tjenester, består en organisasjon typisk av mange supportaktiviteter som markedsføring, personell, informasjon og vedlikehold. For å sikre at alle funksjonene drar i samme retning vil en mulig måte å løse det på ifølge Kaplan og Atkinson (1998) være å fokusere på sentral kontroll. En vertikal integrasjon, og hierarkisk styring, hvor kontroll er utøvd ved ordre fra høyere nivåer og ordrene blir utført etter spesifikke instruksjoner fra leder.

Det er ifølge Kaplan og Atkinson (1998) i praksis nesten helt umulig for ledelsen å kjenne til alle aktivitetene i en organisasjon. Derfor kan ikke den sentrale ledelsen ta alle beslutningene for mellomledere og ledere på lavere nivå. Utfordringene for disse organisasjonene er å balansere fordelene og ulempene med desentralisert beslutningstaking.

Kaplan og Atkinson (1998) tar opp fordeler ved desentralisering:

#### *Informasjonsspesialisering*

Informasjonsspesialisering er kanskje det sterkeste incentivet til desentralisering. Det er nesten umulig å dele alt av lokal informasjon med den sentrale ledelsen. Lokale ledere gjennom observasjon og erfaringer utvikler kjapt erfaringer og spesifikk ekspertkompetanse



på områder som lokale markedsforhold, produksjonsmuligheter, begrensninger, og andre interne forhold som det ville vært umulig for en leder på sentralt høyt nivå å ha oversikt over.

Det er derfor svært viktig ved desentralisering å plassere beslutningsmakten der hvor den mest relevante informasjonen finner sted (Kaplan og Atkinson 1998).

### *Responstid*

Desentralisering gjør at de lokale lederne med beslutningsmakt har mulighet til å respondere og ta beslutninger på kortere tid. Dette kan være svært viktig siden lokale ledere da kan respondere raskere på skiftende forhold og omstendigheter. Hvis det hadde vært en mer hierarkisk styrt organisasjon, måtte den lokale lederen først fått beslutningen godkjent av øvre ledelse før beslutning kunne bli tatt, det ville vært mer tidkrevende.

### *Tidsforbruk*

Ved å desentralisere en del av beslutningene, kan den sentrale ledelsen bevare noe av sin tid til andre viktigere beslutninger som skal tas. Selv om en erfaren sentral leder ofte kan ta bedre beslutninger enn en uerfaren lokal leder, så kan det være at det allikevel ikke er til det beste for virksomheten totalt, fordi man kan risikere at lederen overser andre viktige områder som trenger oppmerksomhet.

### *Opplæring av lokale ledere*

Hvis de lokale lederne er fratatt all beslutningsmakt, vil de aldri kunne opparbeide seg den erfaringen og kvalifikasjonene som en strategisk god leder trenger. Det vil også være svært vanskelig å bestemme hvilken lokal leder som kunne potensielt bli en ny sentral leder, siden de ikke ville ha noen erfaringer å vise til.

### *Motivasjon for lokale ledere*

Det vil være vanskelig for en organisasjon å tiltrekke seg gode og kreative medarbeidere som ikke har muligheten til å utøve sine kvalifikasjoner. De lokale lederne kan miste interessen til sine oppgaver, og de kan la være å gjøre en så god jobb som de egentlig kan. Ledere vil bli mer motiverte og interesserte i å gjøre en god jobb når de har mulighet til å sette sitt eget særpreg på oppgavene og vise skjønn i situasjoner de selv mener er hensiktsmessig (Kaplan og Atkinson 1998).

I denne oppgaven ses Bergen kommune sitt valg om å omdanne Bergen Parkering til et aksjeselskap og inntøget av en ny eier i Bergen Kino, som en del av en desentraliseringsprosess for Bergen Kommune. Det kommer frem i eierskapsmeldingen og i intervjuene med representanter fra kommunen at de ønsker å holde selskapene på en armlengdes avstand, sånn at de på den måten kan sikre at selskapene har beslutningsmakt og insentiver til å drive så effektivt som mulig. De ønsker et klarere skille mellom hvem som er prinsippal og hvem som er agenten. Dette følger trender innenfor offentlig styring som New Public Management, som er inspirert fra privat næringslivs tankegang (Busch, mfl. 2011). Dette vil gi en klarere skille mellom bestiller og utfører, men det kan også lede til flere transaksjonskostnader.

## **2.2.6 Transaksjonskostnader**

Transaksjonskostnader omhandler de kostnadene som er forbundet med å kjøpe og selge en vare eller tjeneste fra hverandre. Coase (1937) var den første til å ta opp dette problemet, i sin artikkel "Bedriftens natur" fra 1937. Han stilte to grunnleggende spørsmål: Hvorfor eksisterer det bedrifter, og hva begrenser deres størrelse? Han argumenterte for at det er kostnader forbundet med å handle i et marked, og at disse transaksjonskostnadene kan reduseres betraktelig hvis man i stedet for å handle i markedet, utfører produksjonen eller tjenestene internt i bedriften. Siden det er kostnader forbundet med å bruke prismekanismen og kontrakter, så vil disse kostnadene reduseres eller forsvinne helt hvis bedriften selv tar hånd om alle transaksjonene.

Mens Coase etablerte teorien om transaksjonskostnader, var det først Williamson i sin bok fra 1975 om markeder og hierarkier, som etablerte transaksjonskostnadsteori som fag (Jakobsen 1999). Williamson bygget direkte på innsikten fra Coase sitt arbeid, men skapte en teori av den ved å undersøke under hvilke betingelser bedrifter er mer kostnadseffektive enn markeder. Williamson argumenterer for at det er egenskapene ved transaksjonen som bestemmer om transaksjonskostnadene er størst i markedet eller innenfor bedriften.

Relasjonsspesifikke investeringer, usikkerhet og frekvens er egenskaper som ifølge Williamson beskrev hvor store transaksjonskostnadene ville bli, og dermed om det lønner seg

å bruke markedet eller å produsere internt (Williamson 1981). I offentlige virksomheter er de viktigste transaksjonskostnadene i følge Busch, Johnsen og Vanebo (2012):

- Kontraktsforhandlinger
- Kontroll av kontrakts oppfyllelse
- Effekten av eventuelle kontraktbrudd

Disse transaksjonskostnadene er betingelser for valg av tilknytningsform for en kommune, og det vil være viktig for Bergen Kommune å vurdere transaksjonskostnadene når de skal velge hvilken alternative selskapsformer de skal ha for sine virksomheter.

Målet for de kommunale tjenestene som blir overført til private aktører vil hovedsakelig være å redusere kostnadene. Busch, Johnsen og Vanebo (2012) viser at produksjonskostnadene reduseres, mens transaksjonskostnadene øker ved overføring av kommunale tjenester til private aktører. Det avgjørende da, er at kostnadene som reduseres i forbindelse med produksjonen går ned med mer enn hva transaksjonskostnadene øker med.

Et annet viktig forhold som påvirker transaksjonskostnadene er de transaksjonsspesifikke investeringene. Dette er investeringer som er knyttet direkte til transaksjoner mellom organisasjon og interessent. Det skilles mellom steds-, utstørs- og kunnskapsspesifikke investeringer (Busch, Johnsen og Vanebo 2012).

*Stedsspesifikke investeringer* er investeringer som er knyttet til en bestemt geografisk plassering, og som ikke kan flyttes uten at det vil være store kostnader ved dette. Det kan være en leverandør som har plassert en fabrikk ved siden av en stor kunde som de ønsker å være leverandør for. Hvis de mister denne kunden, så vil kanskje det viktigste grunnlaget for fabrikkene være borte.

*Ustørsspesifikke investeringer* er fysiske eiendeler. En kommune som skaffer seg et spesielt datasystem som en leverandør tilbyr dem, og som kun denne leverandøren har støtte for. Da vil dette utstyret/datasystemet binde kommunen til å kjøpe brukerstøtte av denne leverandøren.

*Kunnskapsspesifikke investeringer* består hovedsakelig av investeringer i kunnskap hos medarbeiderne. Dette er medarbeidere som får spesifikke kurs og opplæring av Norges Handelshøyskole

virksomheten. En slik investering er først kostnader for virksomheten, men på sikt kan de forvente å få økt produktivitet og kvalitet fra medarbeideren etter at kurset er gjennomført.

Busch, Johnsen og Vanebo (2012) forutsetter at det er usikkerhet ved transaksjonene, og at de blir gjennomført relativt hyppig. De skiller da mellom tre følgende situasjoner:

*Ingen transaksjonsspesifikke investeringer.* I denne situasjonen kan det være mest hensiktsmessig å kjøpe i markedet, det er få bindinger og aktørene handler selvstendig fra hverandre. Kontraktene er vanligvis relativt kortsiktige, derfor kan bruk av markedet være den beste løsningen ut fra et økonomisk synspunkt.

*En viss mengde transaksjonsspesifikke investeringer.* I denne situasjonen hevder Busch, Johnsen og Vanebo (2012) at det vil være mest fordelaktig med en nettverksrelasjon, siden virksomheten og interessenten er knyttet sammen, og sannsynligvis ikke kan oppløses uten betydelig tap for en eller begge av partene. Det er behov for et forpliktende samarbeid som kan redusere risikoen som er forbundet med de spesifikke investeringene. Dette kan være langsiktige avtaler med stor grad av forpliktelse fra begge parter.

*Meget store transaksjonsspesifikke investeringer.* I denne situasjonen kan aktøren som har den relasjonsspesifikke innvesteringen ønske å integrere eller kjøpe en spesiell funksjonen. Dette kan være særlig aktuelt hvis det også er hyppige transaksjoner. Det kan medføre en høy avhengighetsgrad, og aktøren, for eksempel en kommune, kan ønske å sette seg selv i en hierarkisk styringsposisjon for å ha større kontroll over de relasjonsspesifikke investeringene.

Transaksjonskostnadsteorien har vist seg å bli mer og mer aktuell i forbindelse med den økende samhandling mellom det offentlige og det private (Busch, Johnsen og Vanebo 2012).

*”I en situasjon hvor konkurranseutsetting blir stadig mer aktuelt, er det viktig at også transaksjonskostnadene blir nøye kalkulert og registrert. Hvis ikke kan det økonomiske beslutningsgrunnlaget vise seg å bli for dårlig”* (Busch, Johnsen og Vanebo 2012).

For Bergen Kommune vil det derfor bli viktig å undersøke om transaksjonskostnadene vil øke eller reduseres under de ulike tilknytningsformene. Dette kan være avgjørende når de skal ta sine valg.

For å se nærmere på hvordan transaksjonskostnader, agentteori og kontrakts teori kan påvirke kommunens valg av styringsform for selskapene, vil denne oppgaven bruke et kjent rammeverk innenfor økonomistyring, presentert av Anthony og Young (2003) under betegnelsen *styringssirkelen*.

## 2.3 Økonomistyring

Økonomistyring er et bredt fagfelt med mange dimensjoner. Målet med økonomistyring er å måle, analysere og rapportere både finansiell og ikke finansiell informasjon som kan hjelpe ledere til å ta beslutninger i henhold til virksomhetens mål og strategi (Horngren, Datar og Rajan 2012). Utfordringen er å utvikle en økonomistyring som både kan bidra til å realisere sentrale økonomiske mål, og som er tilpasset den enkelte virksomhets egenart (Busch, Johnsen og Vanebo 2012). Det vil være store forskjeller på offentlig og privat sektors økonomistyring, hvor det offentlige må ivareta andre typer målsetninger i tillegg til de økonomiske (Busch, Johnsen og Vanebo 2012). Det kan være målsetninger som er knyttet til velferd, sosial likhet og rettferdighet som det offentlige må ivareta på en annen måte enn det private.

Denne oppgaven har ikke fokus på forskjellene mellom økonomistyring i det offentlige og private, men det bemerkes at det er forskjeller, videre i oppgaven vil det belyses styringssystemer som kan brukes til å analysere økonomistyringen i Bergen kommune.

### 2.3.1 Styringssirkelen

Kjernen i oppgaven og det som ligger bak problemstillingen, handler om hvordan Bergen kommune kan styre de begrensede ressursene som de har på en best mulig måte.

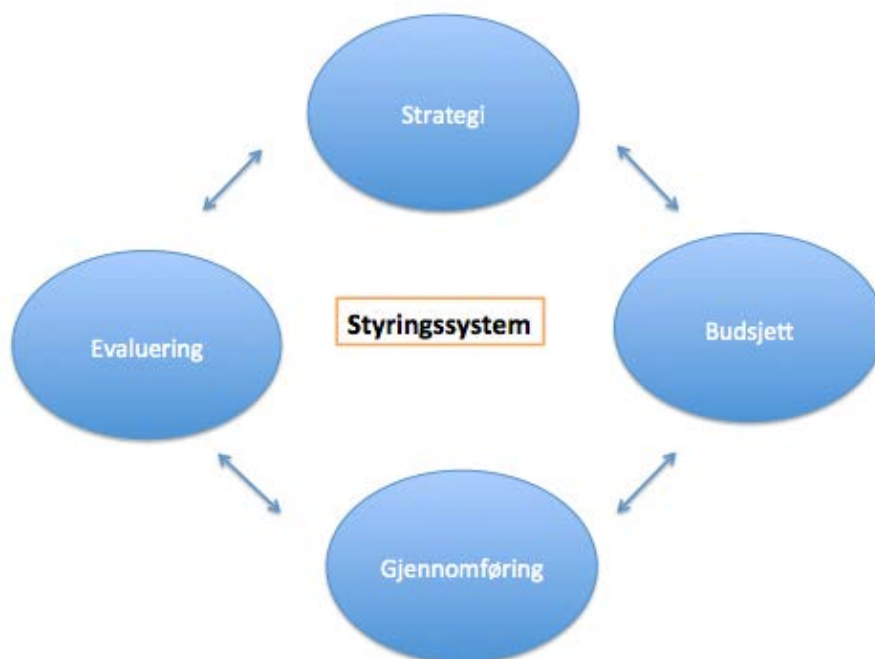
Styringssirkelen blir presentert av Anthony og Young (2003), og ser på hele styringsprosessen for å kunne gi ledelsen best mulig beslutningsgrunnlag for å kunne nå sine mål. Mye av

styringsprosessen er ofte uformell og preget av mye muntlig kontakt mellom parter som jobber tett sammen under en mer uformell struktur.

Utfordringen for de fleste selskaper er å utvikle et styringssystem som både kan bidra til å realisere sentrale økonomiske mål, og som er tilpasset virksomhetens egenart (Busch, Johnsen, Vanebo, 2012). Styringssirkelen er en mer overordnet modell, som derfor må tilpasses den enkelte organisasjon for at den skal fungere optimalt. Det finnes mange former for økonomistyring, og styringssirkelen er kun en av flere måter å se på økonomistyring på.

Anthony og Young (2003) ser på økonomistyring som en prosess bestående av:

- Strategisk planlegging
- Budsjett
- Gjennomføring
- Evaluering



Figur 1 : Styringssirkelen, kilde: Anthony og Young (2003)

### *Strategisk planlegging*

Denne fasen innenfor økonomistyring handler om å bestemme de langsiktige målene virksomheten skal jobbe etter, og danne en strategi som er i tråd med de målene. Tidshorisonten for planleggingen kan variere etter virksomheten sin art og mål. Offentlige virksomheter kan ofte ha så lang som 20 års tidshorisont (Anthony og Young 2003). Anthony og Govindarajan (2007) definerer strategisk planlegging som:

*”the process of deciding on the programs that the organization will undertake and on the approximate amount of resources that will be allocated to each program over the next several years.”*

### *Budsjett*

Budsjettet spesifiserer den strategiske planen i større grad, og går normalt over ett år. Dette er en naturlig etterfølgelse av den strategiske planen, og skal bidra til å spesifisere og fordele ansvar til forskjellige ansvarssentre (Anthony og Young 2003).

I det offentlige er budsjettet et sentralt styringsinstrument, og det har vanligvis mange funksjoner som kan ligge på mange ulike nivåer. Busch, Johnsen, Vanebo (2012) skiller mellom fire hovedfunksjoner – styringsfunksjonen, kontrollfunksjonen, den politiske funksjon og informasjonsfunksjonen.

Budsjettet har en styringsfunksjon ved sin utforming av de økonomiske mål for virksomheter, og blir dermed et virkemiddel for å nå disse målene.

Kontrollfunksjonen er en annen sentral funksjon, hvor det gir sentrale myndigheter som politikere en klar økonomisk ramme for hvor mye ressurser som tillates å bruke i løpet av en gitt periode (Busch, Johnsen, Vanebo. 2012). Offentlige budsjetter har også en politisk funksjon, eller et politisk formål. Dette kommer tydelig frem i statsbudsjettet som legges frem hvert år, hvor partiene som sitter i opposisjon har egne budsjettforslag, og forsøker å profilere seg gjennom sine egne budsjetter. Budsjettet blir dermed brukt i en politisk drakamp mellom de ulike partiene, og får dermed en ekstra funksjon i det offentlige.

Informasjonsfunksjonen er den siste funksjonen som blir presentert av Busch, Johnsen, Vanebo (2012). Behovet for informasjon er ofte sterkt, både internt og eksternt. I det

offentlige gir budsjettet et konkret bilde av de politiske prioriteringene, og er derfor en viktig tilbakemelding til befolkningen.

### *Gjennomføring*

Lederen kan kontrollere gjennomføringen av de strategiske målene på to måter. Ved kontroll av de faktiske operasjonene, hvor lederen overvåker hva som faktisk blir gjort, eller ved kontroll av input og output (Anthony og Young 2003). Videre skiller de mellom finansiell kontroll og prestasjonskontroll, hvor de finansielle styringsmekanismene skal sørge for at organisasjonen holder de fastsatte planene som ligger i budsjettet.

*”Financial control systems are designed to assure that proper steps are taken, and appropriate records are maintained, to preserve the financial integrity of the organizations activities”* (Anthony og Young 2003, 568).

Prestasjonskontroll skal kontrollere de ansattes atferd og prestasjon i forhold til de overordnede målene som har blitt fastsatt i den strategiske plan. Dette gjøres for å kontrollere om arbeidsoppgavene blir utført effektivt og etter de retningslinjene som organisasjonen har innført.

*”Performance control focuses on the activities of line managers, professional staff, technical support staff, clerical employees, and other members of the organization. Its goal is to assure that performance is in accordance with the organizations objectives”* (Anthony og Young 2003, 568).

Kommunen vil ha ulik påvirkningskraft på gjennomføringen i de ulike selskapene etter hvilke tilknytningsform de har. I de selskapene hvor de har en mer hierarkisk kontroll, som for eksempel gjennom et kommunalt foretak eller etat, vil de kunne ha en høyere prestasjonskontroll, mens i selskaper som er organisert som et aksjeselskap vil de ha en mer finansiell kontroll.

### *Evaluering*



Evalueringen er viktig for at lederne skal kunne se hva som ble resultatet i forhold til det budsjetterte. Informasjon fra regnskapet i tillegg til annen informasjon danner grunnlaget for å evaluere resultatene. Informasjonen fra evalueringen kan ifølge Anthony og Young (2003) brukes til tre formål: koordinering av drift, resultatevaluering, og programevaluering.

Koordinere og kontrollere drift er viktig for å gi lederen den beste informasjonen til å gjøre endringer i arbeidsoppgavene der hvor det er nødvendig i forhold til de fastsatte budsjett og mål.

Resultatevaluering brukes for å kunne fordele ansvar ut på de ulike ansvarssentrene, gi tilbakemeldinger til mellomledere og komme med veiledning og forslag for videre utvikling.

Programevaluering er en mer helhetlig evaluering av hele prosessen for å se om noen av handlingene kan være suboptimale eller ikke i tråd med virksomhetens overordnede målsetning.

Det er viktig at kommunen velger en tilknytningsform som gir tilstrekkelig innsyn og transparens i forhold til de forskjellige selskapene. Ulik tilknytningsform vil gi utfordringer for kommunen når de skal evaluere sine virksomheter.

Styringssirkelen er en prosess som hele tiden gjentar seg selv. Når evalueringen er gjennomført vil ledelsen på ny danne nye mål og strategier for å utvikle organisasjonen videre. Ekstern informasjon og makroøkonomiske hendelser kan være ytre faktorer som påvirker hvordan prosessen utvikler seg. Nye politiske retninger og maktskifter kan ha stor påvirkning på hvordan det offentlige blir organisert og dermed hvordan denne prosessen vil utvikles.

### **2.3.2 New public management, og styringsutfordringer i det offentlige**

New Public Management (NPM) er samlebegrep for en rekke delformer og teknikker som har til felles at de får inspirasjon fra det private og rasjonell økonomisk tankegang (Busch, mfl. 2011). Utgangspunktet for NPM er en kritikk av det offentlige for å være for stor, for byråkratisk, ha for dårlig ledelse og svak brukerorientering.

I følge Hood (1995), kan NPM kjennetegnes ved følgende doktriner:

- En mer direkte og profesjonell ledelse
- Eksplisitte standarder og muligheter til å måle prestasjoner
- Vektlegger kontroll av output
- Går mot mer utskillelse og spesialisering av avdelinger Større konkurranse i den offentlige sektoren
- Fremmer privat sektor sin lederstil
- Krever større disiplin i ressursforbruket.

Innenfor NPM er det lagt økende vekt på konkurranse som virkemiddel (Busch, Johnsen, Vanebo, 2012). Konkurransetsetting av offentlige tjenester stadig mer populært, og det private tar i økende grad over flere av tjenestene som det offentlige tradisjonelt har tatt seg av.

Busch, Johnsen, Vanebo, (2012, s 253) sier følgende om konkurransetsetting i det offentlige:

*”Det primære formålet med konkurransetsetting er å utsette offentlige virksomheter for konkurranse fra private bedrifter. Denne konkurransen forventes å føre til en bedre utnyttelse av ressursene – det vil si en bedre produktivitet”*

Dette betyr at de private aktørene kommer inn på det offentlige markedet og øker konkurransen. Dette vil føre til at flere aktører kjemper om de samme kontraktene, og de vil underby hverandre for å få oppdraget, noe som kan føre til utfordringer i offentlig sektor.

Bergen Kommune har utarbeidet en eierskapsmelding (2011) som tar opp denne problematikken. De har inndelt sitt eierskap i selskaper med finansielt formål, politisk formål, og samfunnsmessig formål. Der hvor hovedmålsettingen med eierskapet er å oppnå markedsmessig avkastning på egenkapitalen, defineres eierskapet som finansielt. Dersom selskapet betraktes som et gjennomføringsorgan for samfunnsmessige oppgaver, og kommunen som eier, ikke sikter mot en markedsmessig egenkapitalavkastning, defineres eierskapet som samfunnsmessig.

I følge eierskapsmeldingen (2011) vil disse samfunnsmessige selskapene ha like store krav og forventninger fra kommunen om en effektiv drift med god utnyttelse av selskapets ressurser.

En utfordring vil være når et selskap er definert som samfunnsmessig og bedriften samtidig er i en konkurransesituasjon.

I en slik situasjon kan det fort bli konflikt om hva som er viktigst for bedriften, hvor de på den ene siden har en bruker som krever så god kvalitet og service som mulig på sin tjeneste, og på den andre siden en konkurransesituasjon som presser kostnader ned.

### **2.3.3 Bestiller-/utførermodeellen**

Bestiller-/utførermodeellen brukes både i forbindelse med kjøp av varer og tjenester fra private markeder, men også i forbindelse med etablering av interne markeder (Busch, Johnsen, Vanebo, 2012). Det offentlige får i denne sammenheng en bestillerfunksjon, hvor de har ansvar for å kjøpe/bestille inn tjenestene som de skal disponere selv, eller tilby til sine innbyggere. Busch, Johnsen, Vanebo (2012) skiller mellom tre alternativer til denne funksjonen.

I *alternativ (1)* vil det offentlige bestille varer/tjenester fra private aktører uten konkurranse fra offentlige virksomheter. I *alternativ (2)* vil det offentlige konkurranseutsette offentlige tjenester til private aktører, og på den måten bli direkte konkurrent med andre offentlige tjenester. Ved *alternativ (3)* går bestillingen til interne leverandører, hvor de kun har konkurranse fra hverandre internt, et såkalt kvasimarked.

Bestiller-/utførermodeellen representerer en overgang fra hierarkisk styring til kontraktstyring. Det offentlige skal ivareta styringen ved forhandlinger mellom bestiller og utfører (Busch, Johnsen, Vanebo, 2012).

Hvis kommunen oppretter et internt marked uten konkurranse, kan det være for å få en tydeligere rollefordeling mellom bestiller og utfører, hvilket igjen vil føre til en mer effektiv tjenesteproduksjon eller høyere kvalitet i tjenesteleveransen. Dette krever at det offentlige innehar en betydelig bestillerkompetanse. Ved at bestilleren skaffer seg høy kompetanse om tjenestene, kan det være mulig å redusere den asymmetriske informasjonen mellom bestiller og utfører, noe som igjen kan redusere den opportunistiske atferden hos utfører (Busch, Johnsen, Vanebo, 2012).

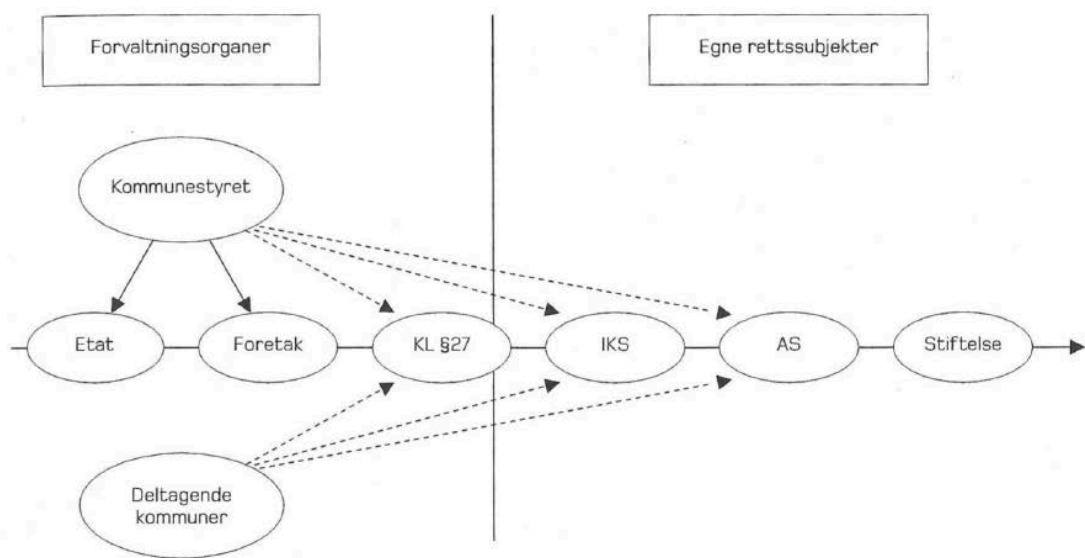
Dette er en utfordring for Bergen kommune, hvor de har mange ulike selskaper innenfor forskjellige bransjer. Det er derfor viktig at de finner en effektiv og god organisasjonsløsning for disse selskapene.

## 2.4 Organisasjon av kommunale tjenester

De kommunale selskapene kan ha ulike selskapsformer, og valg av selskapsform avhenger som regel av tjenestens art. Noen av tjenestene er kommunen lov pliktig til å gjennomføre, som for eksempel drift av brannvesen og primærhelsetjenester.

Dette betyr at kommunen er påvirket av ytre rammebetingelser som i dette tilfellet er den norske stat og den norske lov. EØS lovgivningen vil være enda en ytre rammebetingelse som vil kunne legge begrensninger på styringsmulighetene for en kommune. Denne utfordringen vil drøftes nærmere i neste avsnitt.

Johnsen Sletnes og Vabo, (2004) presenterer en oversikt over de ulike organisasjonsformene som er mest vanlig i en kommune.



Figur 2: kommunale organisasjonsformer, Kilde: Johnsen, Sletnes og Vabo (2004, 41)

I denne oppgaven vil det kun fokuseres på de selskapene som er skilt ut i egne rettsobjekter som et aksjeselskap (AS), med kommunen som eier, og de selskaper som drives som et kommunalt foretak (KF). Oppgaven vil også analysere Bergen Kino AS, som har tatt et steg lenger til høyre, hvor de har fått inn en privat eier inn på eiersiden, som skal være en strategisk alliansepartner.

Når kommunen velger å etablere et selskap som et AS, vil selskapet være et eget rettssubjekt som vil måtte følge aksjelovgivningen. Selskapet vil ikke være underlagt vanlig kommunal styring etter kommunelovens bestemmelser. Aksjonærene styrer selskapet formelt gjennom vedtak på generalforsamlingen og ved valg av selskapets styre. Styret er ansvarlig for selskapets drift.

Hvis selskapet blir registrert som et KF, vil kommunen måtte forholde seg til kommunelovgivningen og de rammebetingelsene det vil gi. Et kommunalt foretak er ikke et eget rettssubjekt, og kan ikke gå konkurs som et AS kan. Hvis selskapet går i underskudd et år kan kommunen velge om de vil gå inn og dekke dette underskuddet. Foretaket skal i følge kommuneloven §64 ledes av et eget styre og en daglig leder, men de er underlagt bystyret og innrapportering skal være i henhold til kommunens innrapporteringsrutiner (eierskapsmeldingen 2011).

Valget av selskapsform er en viktig del av økonomistyringen i en kommune, ettersom dette valget vil påvirke kommunens mulighet til styring. I følge Johnsen, Sletnes og Vabo (2004) så vil det bli mindre uformell makt til kommunestyret jo mer ut til høyre i figur 2 selskapet beveger seg.

## 2.5 Ytre rammebetingelser

Tormod Hermansen referert i Busch, mfl. (2011) kaller de siste tiårenes utvikling som utviklingen av ”*den nyliberalistiske stat*”, hvor det er et klarere skille mellom statens ansvar som bestiller, og andre aktører og institusjoners ansvar som utfører eller leverandør.

Videre skriver Tormod Hermansen:

*”En sentral drivkraft bak utviklingen av den nyliberalistiske stat i Norden var de impulser som kom fra EU, enten gjennom medlemskap eller gjennom deltakelse i EØS for Norges og Islands vedkommende” (Busch, mfl. 2011, 40).*

Norge har gjennom å være en del av EØS- samarbeidet undertegnet en avtale som gjør at Norge er en del av det frie markedet innenfor EU, med fri flyt av kapital, arbeidskraft, varer og tjenester. EU blir sett på som en dynamisk kraft som utgjør en kjerneinstitusjon for utvikling av markedet som samfunnsmessig styringsform på bekostning av den offentlige forvaltnings direkte tjenesteyting (Busch, mfl. 2011). Det skal i EØS- avtalen legges til rette for konkurranse og nedbygging av konkurransehindrende tiltak.

EØS-avtalens artikkel 61 forbyr som hovedregel offentlig støtte til næringslivet, og forbudet rettet ser mot offentlige tiltak som gir økonomiske fordeler til bestemte bedrifter (regjeringen.no-lov om offentlig støtte). Norsk lov om offentlig støtte må følge EØS- avtalen, og vil på den måten fungere som ytre rammebetingelser som politikerne må holde seg innenfor med sitt eierskap og styring av virksomheter som operer i konkurransepregede markeder.

Både Bergen Parkering og Bergen Kino beveger seg innenfor et område hvor de er i konkurranse med private aktører. EØS lovgivningen vil derfor være høyst aktuell for disse selskapene, og vil kunne danne rammebetingelser som vil være bestemmende for hvilke tilknytningsformer kommunen bør velge for disse virksomhetene.

## 2.6 Oppsummering teori

Teorien som er presentert vil danne grunnlaget for analysen av empirien som vil etterfølge. Det økonomiske problemet med knapphet av ressurser, og hvordan de begrensede ressursene skal allokeres er det grunnleggende problemet. Prinsipal- agentteorien forsøker å konkretisere og løse noe av dette problemet, hvor det blir en tydeligere ansvar- og rollefordeling mellom de ulike aktørene i fordelingen av ressursene.

Ut ifra teorien diskuteres det hvordan aktørene i prinsipal- agentforholdet oppfører seg i forskjellige situasjoner, og hva som påvirker deres handlinger. Ulik målstruktur, asymmetrisk

informasjon og ulik risikoaversjon blir trukket frem som mulige konfliktområder og kilder til agentkostnader og opportunistisk atferd (Busch, mfl. 2011).

Oppgaven vil videre fokusere på hvordan Bergen kommune kan løse disse utfordringene i de to selskapene Bergen Parkering AS og Bergen Kino AS.

Kontrakten mellom prinsipal og agent blir en mulig løsning på dette problemet, hvor prinsipalen kan tilby agenten ulike former for kompensasjon for sine tjenester. (Douma og Schreuder 2008).

Transaksjonskostnader oppstår når to parter skal kjøpe og selge en vare eller tjeneste fra hverandre. Kontrakten blir av mange sett på som en kilde til transaksjonskostnader, hvor det vil være kostnader forbundet med kontraktsforhandlinger, kontroll av kontraktsoppfyllelse, og effekten av eventuelle kontraktsbrudd. Transaksjonskostnadsteorien har vist seg å bli mer og mer aktuell i forbindelse med den økende samhandling mellom det offentlige og det private (Busch, Johnsen, Vanebo 2012). Det er derfor interessant å studere videre hvilke styringsutfordringer det er mellom kommunen som eier og de to selskapene som danner et case for denne oppgaven.

Oppgaven forsøker å vise, gjennom styringssirkelen hvordan Bergen kommune kan styre de begrensede ressursene. Styringsprosessen består av strategisk planlegging, budsjett, gjennomføring og evaluering av økonomistyring (Anthony og Young 2003).

New Public Management (NPM) er et samlebegrep for en rekke delreformer og teknikker for en ny type økonomistyring i det offentlige (Busch, mfl 2011). Mange av reformene omhandler en økende grad av kommersialisering av offentlige virksomheter, og er inspirert av det private markedet. Ytre rammebetingelser og press fra EU gjennom EØS-avtalen legger føringer for hvordan NPM skal implementeres i den offentlige tjenestevirksomheten, det vil være noe som undersøkes nærmere i det empiriske arbeidet.

### 3. Metode

Dette metodeavsnittet har til formål å belyse hvordan datainnsamlingen blir innhentet, samt hvordan informasjonen blir behandlet. Avsnittet vil starte med å beskrive den generelle bakgrunn med hensikt å gi en bedre forståelse for hva som ligger bak valg av paradigme. Stig Hartmanns (1999) artikkel: *Hvad kan ledere anvende regnskaaber til, hvilken indsigt kan de erhverve og hvor er regnskabsvæsenet på vej hen?* gir en gjennomgang av Burrell og Morgans fire sosiologiske paradigmer. Utgangspunktet vil ikke være å beskrive selve paradigmen, men hva som ligger bak.

Videre vil artikkelen: *Integrating Qualitative and Quantitative Research: A Critical Realist Approach* (2007) av Sven Modell belyse den kritikk som finnes mot Burrell og Morgans paradigmer, og hvilke alternative problemstillinger som påpekes. Utgangspunktet for valg av metode vil ligge i disse tekstene.

#### 3.1 Metodisk tilnærming

Plasseringen av Burrell og Morgans fire paradigmer avhenger av fire faktorer, nemlig objektivisme, subjektivisme og radikale forandringer – reguleringer.

Objektivisme og subjektivisme angir to forskjellige syn på ontologi, epistemologi, menneskesyn og metode (Hartmann 1999).

Har man et objektivt syn på ontologien, ser man verden som uavhengig av beskueren – ontologien er realistisk, hvor man søker å uttale seg om verden, og hvordan ting faktisk er (Nyeng 2012). Epistemologien som beskriver hvordan virkeligheten kan forstås og hvordan den kan videreformidles, betegnes under objektivismen som positiv, noe som betyr at virkeligheten kan forstås gjennom teorier og regler, og kan av den grunnen fremstå som noe ensartet.



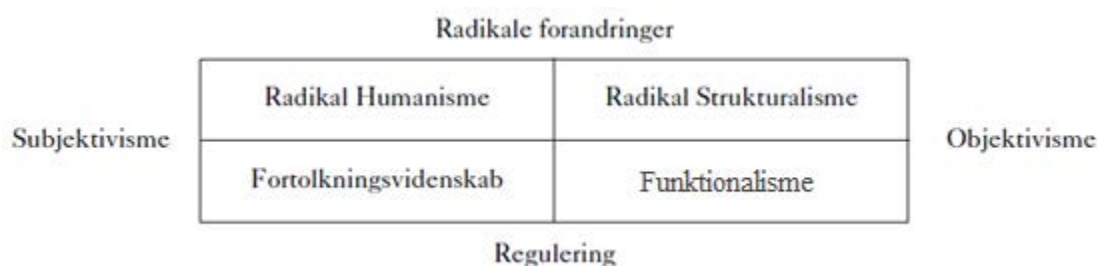
Menneskesynet beskriver hvordan man ser mennesket. Under objektivismen ser man mennesket som deterministisk, hvilket betyr at mennesket handler ut ifra de oppstilte regler og normer. Mennesket har altså ikke en fri vilje, men er nødt til å innordne seg etter den situasjonen den befinner seg i. Metoden er nomotetisk, hvilket vil si at den er preget av systematiske og spesifikke regler, og søker å oppstille allmenne lover.

Har man et subjektivistisk syn på ontologien, eksisterer verden kun på grunn av beskueren, dette kalles nominalisme. Det er altså beskueren som skaper verdenen.

Epistemologien er anti-positiv, hvilke betyr at viten avhenger av mennesket som ser virkeligheten. Den viten som da skapes tar derfor utgangspunkt i menneskets subjektive virkelighet. Menneskesynet i den subjektive tilnærmingen er av voluntaristisk karakter, hvilket betyr at mennesket selv har en vilje til å handle, og dermed kan skape deres egen virkelighet. Dette har betydning for metoden, da forskeren må stå så tett som mulig på respondenten for å forstå deres handlinger (Hartmann 1999).

Regulering og radikal forandring er to andre faktorer som det er viktig å ta høyde for. De beskriver hver for seg to forskjellige syn på hvordan sosiale systemer utvikler seg, enten gjennom regulering eller ved radikale forandringer.

Med utgangspunkt i de ovenstående faktorene, kan man nå lage en kort beskrivelse av Burrell og Morgans fire paradigmer. Formålet med denne beskrivelsen er å gi et innblikk i hvordan paradigmen er delt opp og hvordan man senere kan bryte opp denne oppdelingen. Burrell og Morgans paradigmer betegnes som : Radikal humanisme, radikal strukturalisme, fortolkningsvitenskap, og funksjonalisme.



Figur 3: De fire sosiologiske paradigmer, Kilde: Hartmann (1999)

Det funksjonalistiske paradigme har en objektiv ontologi, hvilket betyr at virkeligheten er uavhengig av beskueren. Epistemologien er også objektiv. Tilhengere av dette paradigmet vil dessuten innsamle data hovedsakelig basert på hypoteser som skal bekreftes eller avkreftes.

Fortolkningsparadigmet har i motsetning til det funksjonalistiske paradigmet en mer subjektivistisk ontologi, samt en subjektivistisk epistemologi. Datainnsamlingen skjer her via sosial interaksjon og samtaler. Virkeligheten tolkes forskjellig av forskjellige individer.

Radikal strukturalisme er et paradigme som minner om funksjonalistiske paradigme, da dette paradigmet også er objektivt. Radikal strukturalisme kritiserer samtidig den nåværende situasjonen og mener at forandringer skjer gjennom radikale forandringer.

Radikal humanisme minner om fortolkningsparadigmet i synet på ontologien og epistemologien, som før er beskrevet som subjektiv. Fokus er også her på radikale forandringer (Hartmann 1999).

Det kan være en ulempe å forholde seg og basere forskningen sin på kun ett paradigme. Sven Modell (2007) påpeker noen uuhensiktsmessigheter i forbindelse med valideringen av data hvis man kun baserer seg på ett paradigme. Han påpeker at ved valg av ett bestemt paradigme, velger man også om det skal brukes kvalitative eller kvantitative data. Han mener at en triangulering av problemstillingen, dvs at man har mulighet til å anvende både kvalitative og kvantitative data, vil være med på å gi det beste grunnlaget for forskning innenfor management accounting og validering av forskningsresultater. (Modell 2007).

I artikkelen fokuserer Modell på hvordan kritisk realisme kan validere bruken av forskjellige metoder, både kvantitative og kvalitative. Kritisk realisme blir i teksten av Modell satt i kontrast til det funksjonalistiske og fortolkningsmessige paradigme som Burrell og Morgan har klassifisert som adskilte paradigmer (Modell 2007).

Denne oppgaven vil ha et kritisk realistisk syn på datainnsamlingen, hvor ontologien er objektiv og epistemologien er subjektiv. Eierskapsmeldingen, regnskapsdata og ulike dokumenter fra kommunen vil danne det objektive datagrunnlaget. Dybdeintervjuene med respondentene fra kommunen, Bergen Kino AS og Bergen Parkering AS vil være av en subjektiv karakter, hvor respondentene vil uttrykke sine meninger og erfaringer på et subjektivt grunnlag. I oppgaven vil det ved den kritiske realismen derfor innhentes både

objektive og subjektive data, og dette vil danne et grunnlag for analysen som vil ligge mellom det subjektive og objektive.

Det er ikke samlet inn kvantitative data i forbindelse med oppgaven, hvilket er en svakhet, da dette ville gitt oppgaven en ekstra dimensjon og økt pålitelighet.

## 3.2 Avgrensning av oppgaven

Oppgaven avgrenses til å gjelde selskaper som har kommunalt eierskap, og det er i hovedsak to virksomheter som blir analysert. Bergen Kino AS var et 100% eid kommunalt aksjeselskap, men som har valgt å selge 49% av aksjene til den private aktøren SF Kino AS.

Bergen Parkering AS er det andre selskapet som blir analysert, og det er et selskap som nylig (31.12.2010) ble oppløst som et kommunalt foretak og delt opp i en kommunal etat og et kommunalt aksjeselskap (eierskapsmeldingen 2011). Både Bergen Kino AS og Bergen Parkering AS har innenfor en kort periode hatt endringer i organisasjonen, og det vil være spennende å se på hva som ligger bak disse endringene, og hvilke utfordringer som dette kan bringe med seg.

## 3.3 Undersøkellesdesign og metode

For å besvare problemstillingen, er det viktig å velge det undersøkelsesdesignet som belyser problemstillingen grundig. Dette er viktig for å sikre høy pålitelighet og validitet i oppgaven.

Pålitelighet handler om hvor robust en undersøkelse eller måling er, og sier noe om hvor tillitsvekkende de faktiske data kan være (Nyeng 2012). Det er viktig at de data som blir innhentet er til å stole på.

Validitet handler om spørsmålene måler det man faktisk vil måle i forhold til problemstillingen (Nyeng 2012).

De respondentene som intervjues i forbindelse med oppgaven må ha en stilling eller posisjon som gjør at de kan uttale seg om problemstillingen. Det vil ikke være nyttig å intervju en

person uten beslutningsmakt eller erfaring fra kommunal drift. Videre må det de sier være troverdig og respondentens virkelige oppfatninger. Dette kan løses ved et godt design på undersøkelsene.

Oppgaven er lagt opp som et *case* om Bergen kommune, med dybdeintervju av de aktuelle respondentene i de aktuelle virksomhetene som er nevnt i avgrensningen av oppgaven. Respondentene skal være i en posisjon som gjør at de kan svare på den problemstillingen som oppgaven søker å få svar på. De skal kunne gi sine subjektive oppfatninger fra de selskapene de representerer om hvilke styringsutfordringer som kan oppstå når kommunen endrer organisasjonsløsning for sitt eierskap.

I følge Johannesen, Tufte og Kristoffersen (2011) kan et casestudie kjennetegnes ved at forskeren henter inn mye informasjon fra noen få enheter eller caser over en kortere periode (uker, måneder eller år) gjennom detaljert og omfattende datainnsamling. Det benyttes flere ulike datakilder, men felles for dem er at datainnsamlingen er tid- og stedsavhengige (Johannesen, Tufte og Kristoffersen. 2011).

### 3.3.1 Casestudie

Robert K. Yin (2007: 31) referert i Johannesen, Tufte og Kristoffersen (2011) definerer en casestudie slik:

*”En casestudie er en empirisk undersøkelse som studerer et aktuelt fenomen i dets virkelige kontekst fordi grensene mellom fenomenet og konteksten er uklare”.*

Et godt utgangspunkt for et case vil i følge Johannesen, Tufte og Kristoffersen (2011) være teori. Teori kan brukes til å bestemme hvor omfattende caset behøver å være, om man skal benytte et enkelt casestudie, eller flercasestudie. Casestudier vil også være mer eller mindre eksplorative, hvor forskeren ikke vet hva han vil komme til å finne. Teori vil derfor hjelpe forskeren til å spesifisere hva som studeres i eksplorative casestudier.

Teorien kan videre støtte opp under generaliseringen av en casestudie til andre caser (Johannesen, Tufte og Kristoffersen. 2011). I denne oppgaven, ble det derfor gjort en grundig gjennomgang av den eksisterende teorien som allerede finnes på feltet. Teorikapittelet i denne

oppgaven ble resultatet av denne gjennomgangen og dannet grunnlaget for dybdeintervjuene i de spesifikke case studiene.

I følge Johannesen, Tufte og Kristoffersen (2011) er det fem komponenter som er spesielt viktig ved gjennomføring av en caseundersøkelse:

1. *Problemstilling:* Kvalitative casestudier starter ofte med et problem som er hentet fra praksis. Dette kan være et problem av generell interesse, hvor forskeren videre formulerer en problemstilling med mer spesifikke spørsmål.
2. *Teoretiske antakelser:* Forskeren gjør seg ofte opp noen teoretiske antakelser etter å ha stilt seg selv noen grunnleggende spørsmål, og det er disse antakelsene som ligger til grunn for videre undersøkelse. Antagelsene kan komme fra bakgrunnsinformasjon ved problemstillingen og aktuell teori på området.
3. *Analyseenheter:* Når problemsstillingen er definert, er det naturlig å avgrense den enheten som skal studeres. Hvordan man definerer enhetene avhenger av hvordan problemstillingen er definert. Analyseenheten eller caset kan være et individ, et program, en institusjon, en gruppe, en hendelse eller et begrep (Johannesen, Tufte og Kristoffersen. 2011).
4. *Den logiske sammenhengen mellom data og antakelsene:* Det er to måter å analysere data på i forhold til antakelsene: ved teoretiske antakelser (teoristyrte) og en beskrivende casestudie. Johannesen, Tufte og Kristoffersen (2011) anbefaler den teoristyrte, hvor man bruker teori til å analysere de data man har innhentet fra respondentene, og analyserer de i forhold til antakelsene og problemstillingen.
5. *Kriterier for å tolke funnene:* Her er det snakk om å tolke funnene opp mot allerede eksisterende teori på området. Teorien skal ligge til grunn før man starter selve datainnsamlingen, og med basis fra de tidligere trinnene i prosessen så skal funnene i innsamlingen relateres til teorien. Hvis man følger disse trinnene i prosessen til en casestudie skal man ifølge Johannesen, Tufte og Kristoffersen (2011) kunne beholde eksisterende teori, modifisere og videreutvikle tidligere teori, eller bygge helt ny teori.

Disse fem komponentene har blitt forsøkt gjennomført i denne oppgaven. Utgangspunktet for caset var samtaler med en representant fra kommunen som arbeidet med ulike organisasjonsløsninger for kommunen (BKE 2). Kommunen sin representant kunne berette om erfaringer og utfordringer som de har møtt i Bergen kommune angående deres eierskap. Hvor disse utfordringene dannet grunnlaget for problemstilling.

Det ble deretter gjennomgått eksisterende teori og rapporter på dette området, og det ble gjort noen teoretiske antakelser. Dokumentene som allerede eksisterte, og all den saksbehandlingen som ble gjennomført i kommunen kunne tyde på at dette var et svært viktig området for kommunen. Kommunen kunne gjøre store besparelser hvis de valgte den mest hensiktsmessige organisasjonsløsningen. Dette ble også støttet av teorien på området.

Eierskapsmeldingen fra 2011 viser kommunens eierskap i selskaper og foretak. Den ga grunnlag for å finne frem til analyseenheter som kunne være interessante for å belyse problemstillingen. Media var også en indikator på hva som var dagsaktuelt og som engasjerte folk flest. Dette gjorde at Bergen Kino AS og Bergen Parkering AS ble sett på som de mest interessante enhetene for dette casestudiet.

Grunnlaget for analysen er den allerede eksisterende teorien på området, som er beskrevet i teorigapittelet. Teorien beskriver de utfordringer som kan oppstå ved kommunalt eierskap og hvilke løsninger som kan være egnet til å ta fatt på disse utfordringene.

Spørsmålene som ble rettet mot respondentene var strukturert rundt teorien for å kunne gi et best mulig sammenligningsgrunnlag i forhold til teori. Det er viktig at den teorien som er beskrevet i teorigapittelet, er det også det som blir analysert i empirien. Teorien ble derfor grundig bearbeidet i forkant av intervjuet.

### **3.3.2 Kvalitativt intervju**

Innsamlingen av data ble gjennomført ved bruk av kvalitative intervjuer, som også går under benevnelsen dybdeintervjuer. Dette er i følge Johannesen, Tufte og Kristoffersen (2011) den mest brukte måten å samle inn kvalitative data på, og er en fleksibel metode som kan brukes nesten overalt og gjøre det mulig å få fyldige og detaljerte beskrivelser.

Kvale og Brinkmann (2009) referert i Johannesen, Tufte og Kristoffersen (2011) karakteriserer det kvalitative forskningsintervjuet som en samtale med en struktur og et formål. Strukturen er knyttet til rollefordelingen mellom deltakerne i intervjuet. Hvor intervjueren er den som har regien, og stiller spørsmål og følger opp svar fra respondenten, mens respondenten svarer så godt han kan ved sin erfaring og kunnskap på det aktuelle området.

Respondenten ble informert på forhånd om hva det aktuelle temaet ville være, og hvorfor han/hun var interessant for studiet. De ble også fortalt hva målet med oppgaven var, og hvordan intervjuet ville foregå.

I følge Johannesen, Tufte og Kristoffersen. (2011) så kan det kvalitative intervjuet være mer eller mindre strukturert og tilrettelagt på forhånd.

- Et ustrukturert intervju er uformelt og har åpne spørsmål der forskeren på forhånd har gitt respondenten tema for intervjuet, men spørsmålene kan bli forandret og tilpasset etter hvordan intervjuet og den enkelte intervjusituasjon forløper.
- Et semistrukturert eller delvis strukturert intervju har en overordnet intervjuguide som utgangspunkt for intervjuet, hvor rekkefølge og tema kan endres underveis i intervjuet. Spørsmål kan utelates hvis respondenten svarer flere spørsmål av gangen, og forskeren kan bevege seg fram og tilbake i intervjuguiden.
- I et strukturert intervju har man på forhånd både bestemt tema og hvilke spørsmål som skal stilles, intervjuet følger en fast rekkefølge for spørsmålene og det er faste svaralternativer som forskeren krysser av for.

Intervjuene som har blitt gjennomført i denne oppgaven har vært en mellomting mellom semistrukturert og strukturert intervju, hvor intervjuguiden har vært forberedt på forhånd med en rekke tilpassede spørsmål.

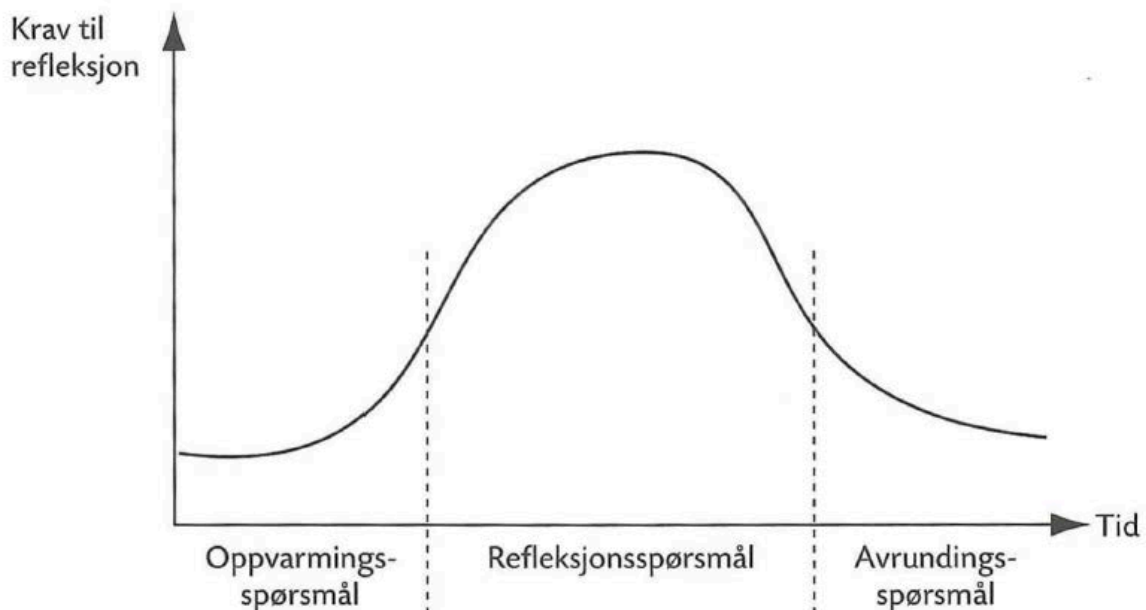
Der hvor respondenten har svart på flere spørsmål samtidig har det blitt gjort en avveielse på om spørsmålene skal stilles på nytt. Ofte ble spørsmålene repetert på nytt for å sikre at respondenten hadde besvart alle spørsmål på en tilfredsstillende måte. Dette gjorde det også

enklere å transkribere intervjuene i etterkant. Respondenten ble ikke gitt noen alternativer, på den måten ble respondentene motivert til å svare så åpent og ærlig som mulig uten noen føringer, foruten spørsmålene som ble spurt.

Det var en åpen og uformell tone under intervjuet som skulle gjøre respondenten komfortabel til å gi åpne og ærlige svar.

Intervjuguiden ble tilpasset hvert enkelt intervju etter hvilken person som skulle bli intervjuet. Respondenten sin stilling og posisjon ble analysert i forkant av intervjuet og spørsmålene tilpasset slik at respondenten hadde grunnlag for å svare.

I følge Tjora (2010) går et dybdeintervju gjennom tre faser: en oppvarmingsfase, refleksjon og avrunding.



Figur: 4 Dybdeintervjuets struktur, Kilde: Tjora (2010)

Oppvarmingsfasen består av enkle spørsmål som ikke krever mye refleksjon av respondenten. Under intervjuet skulle de fortelle litt om seg selv og hvilke rolle de hadde i virksomheten, dette ble gjort for at både respondenten og undertegnede skulle bli komfortabel med situasjonen, samt avklarende informasjon angående respondentens relevans for intervjuet.



Hoveddelen av intervjuet var spørsmål som krevde mer refleksjon og tankevirksomhet. Spørsmålene var strukturert rundt styringssirkelen som er beskrevet i teorikapittelet. Spørsmål angående strategi, budsjett, gjennomføring og evaluering ble formulert og tilpasset den enkelte virksomhet, og den aktuelle personen som ble intervjuet. Spørsmålene ble fulgt opp av både forberedte oppfølgingsspørsmål samt naturlige oppfølgingsspørsmål for å avklare svar som ble gjort og for å hindre misforståelser.

I den avsluttende fasen ble respondenten oppmuntret til å gi tilbakemelding på hvordan de synes intervjuet gikk, og om de følte det var noe som manglet. Intervjuene ble som regel avsluttet med en uformell prat som løste opp stemningen.

Det ble i etterkant avtalt at respondentene skulle få tilsendt intervjuet i en transkribert versjon, som ville gi respondenten mulighet til å se igjennom intervjuet og gi tilbakemelding. Dette var spesielt viktig siden oppgaven blir skrevet av kun en person, og dermed vil denne tilbakemeldingen være en god respons på om det var noe som ble misforstått eller ikke godt nok besvart. Kontakten ble opprettholdt etter intervjuet og det ble gitt anledning til å stille oppklarende spørsmål via mail og telefonisk kontakt.

### **3.3.3 Utvalg**

Det som kjennetegner kvalitative metoder er at man forsøker å få mye informasjon (data) om et begrenset antall personer (Johannesen, Tufte og Kristoffersen. 2011). Hvor mange personer dette er vil avhenge av problemstillingen og måten data er samlet inn på. I denne oppgaven ble det samlet inn informasjon fra to respondenter fra hver virksomhet. Styreleder (BK1) og Vice- administrerende direktør (BK2) i Bergen Kino AS, samt Styremedlem (BP1) og daglig leder (BP2) i Bergen Parkering AS.

Fra kommunen så ble det gjennomført ett intervju med leder for eierskapsavdelingen (BKE1) til Bergen kommune, og innledende samtaler med rådgiver for eierskapsavdelingen (BKE 2), som ble brukt som inspirasjon til problemstilling og relevans for oppgaven.

Det finnes ingen fasitsvar på hvor mange personer som skal intervjues, men i samråd med veileder fant vi ut at denne sammensetningen var tilstrekkelig for å besvare problemstillingen.

Begge virksomhetene hadde nylig opplevd endringer i sin organisasjonsløsning.

Ved å intervju en person i fra administrasjonen og en person ifra styret til hver av de to selskapene, så kunne man oppdage eventuelle forskjeller i oppfatningen av de ulike organisasjonsløsningene og hvordan de forholder seg til kommunen.

<b>Stilling</b>	<b>Kode</b>	<b>Når</b>	<b>Hvor</b>	<b>Varighet</b>
Leder for kommunaldirektøren sin stab, ansvarlig for eierskap Bergen Kommune	BKE 1	Tirsdag 23. April	Respondentens kontor, Rådhusgaten 10	48 minutter
Rådgiver for kommunaldirektøren sin stab, eierskapsavdelingen i Bergen kommune	BKE 2	Fredag 1. februar	Respondentens kontor, Rådhusgaten 10	60 minutter
Styreleder Bergen Kino AS	BK1	Fredag 12. April	Respondentens hjemmekontor, Skanselien 14	35 minutter
Vise administrerende direktør, Bergen Kino AS	BK2	Tirsdag 23. April	Respondentens kontor, Neumansgt. 3	37 minutter
Styremedlem, Bergen Parkering AS	BP1	Torsdag 2. Mai	Kontorlokalene til Bergen Parkering AS, Kaigaten 5	55 minutter
Daglig leder, Bergen Parkering AS	BP2	Torsdag 2. Mai	Kontorlokalene til Bergen Parkering AS, Kaigaten 5	55 minutter

Tabell 1: Respondentene

### 3.4 Dokumentstudier

I denne oppgaven har det blitt brukt et vesentlig antall offentlige dokumenter og papirer som omhandler saksbehandlingen til de to virksomhetene som er analysert i oppgaven. Noen av dokumentene er allment offentlige dokumenter som kan lastes ned fra hjemmesiden til Bergen kommune eller de to aktuelle selskapene, mens andre dokumenter har blitt gitt i konfidensialitet fra de to virksomhetene. Dette er casespesifikke dokumenter som omhandler de virksomhetene som studeres i dette caset, og danner sammen med teorien et objektivt sammenligningsgrunnlag mot det som respondentene har besvart i sine intervjuer. I tillegg har det blitt brukt mer generell dokumentasjon fra ulike lovverk som kommuneloven og EØS-reglene for offentlig støtte.

### 3.5 Metodekvalitet

Når man skal vurdere kvaliteten på den metoden som er valgt, er det i følge Busch (2013) tre viktige områder som må diskuteres.

1. Pålitelighet (reliabilitet)
2. Gyldighet (validitet)
3. Overførbarhet (generalisering)

Pålitelighet handler om man kan stole på den informasjonen som kommer frem fra undersøkelsen. For å sikre pålitelighet har det i denne oppgaven blitt intervjuet to personer i forskjellige stillinger fra hvert selskap, som hver for seg har fått gitt sitt bilde av situasjonen og hvilke utfordringer selskapet har. Dette har blitt gjort for å sikre påliteligheten i svarene.

Respondentene har også fått tilsendt intervjuet i en transkribert utgave i etterkant, hvor de har fått mulighet til å rette opp i eventuelle misforståelser som kan ha skjedd under intervjuet.

Gyldighet er knyttet til om den informasjonen som er innhentet kan relateres til problemstillingen og de forskningsspørsmål som denne oppgaven forsøker å besvare. Selskapene som ble valgt ut i denne oppgaven ble nøye valgt ut på grunn av de endringene

som nylig hadde skjedd i deres organisasjon. Det ble gjort en grundig undersøkelse i forkant, hvor blant annet eierskapsmeldingen ble studert, videre ble det rådført med rådgiver for eierskapsavdelingen i kommunen (BKE 2) og veileder i forbindelse med gyldigheten av de to selskapene.

Organisasjonsendringer i det offentlige kan se ut som er en trend, det vil derfor være stor sjanse for at de erfaringene og resultatene som er gjort i dette caset her kan overføres til andre case som tar opp de samme utfordringene.

Den informasjonen som har kommet frem i denne oppgaven har blitt behandlet så objektivt som mulig for å sikre at disse tre premissene skal være oppfylt.

### 3.6 Forskningsetikk

Tidlig i prosessen ble oppgaven meldt inn i Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Dette er en tjeneste for forskere og studenter som skal innhente data som kan være personsensitive, og hvor respondentene behøver en form for beskyttelse av sitt personvern. Oppgaven ble meldt inn for å sikre personvernet til respondentene, selv om oppgaven ikke bruker navn i selve teksten, så vil de kunne være indirekte identifiserbare gjennom yrkestittel og virksomheten de representerer. Det var også en sikkerhet for oppgaven i seg selv i hvordan dataen skal behandles, hvor NSD stiller klare krav til databehandling og meldeplikt.

Etter at oppgaven var meldt inn ble de aktuelle respondentene kontaktet og det ble gjort avtalte for tidspunkt og sted for intervju. Respondentene ble informerte om formålet med oppgaven og at de kunne bli indirekte identifiserbare i oppgaven. Videre ble de informert om at det ville bli brukt lydopptak fra intervjuet og at de når som helst kunne trekke seg uten noen grunn. Respondentene måtte skrive under på en samtykkeerklæring (Vedlegg 1) som sa at de var informert om det ovenstående. Intervjuene ble gjennomført uten at noen trakk seg.

### 3.7 Oppsummering av valgt metode

I dette kapitlet har det blitt gjort en forklaring av bakgrunnen for de valg som har blitt tatt for å utarbeide denne masteroppgaven. Det har videre blitt redegjort for hvordan data har blitt innhentet, og hvordan de har blitt behandlet.

Fra en kritisk realist sitt syn har arbeidet med oppgaven forsøkt å se objektivt på de data som har blitt innhentet. Dette har blitt gjort ved å studere aktuelle dokumenter og teori, ved siden av å analysere subjektive meninger og svar fra de kvalitative intervjuene. Analyseenheter har blitt valgt ut i forhold til deres relevans for problemstillingen, og respondentene i de aktuelle selskapene har hatt en fremtredende posisjon innenfor disse virksomhetene som har gitt høy relevans for svarene.

Oppgaven har fulgt de forskningsetiske standardene som gjelder, og skal være et godt bilde av den situasjonen som finnes i Bergen kommune i dag.

## 4. Empiri

I dette kapitlet vil det bli gitt en beskrivelse av situasjonen i Bergen kommune og i de to selskapene som analyseres i denne oppgaven. Representanter fra de to selskapene og kommunen vil gi sine subjektive oppfatninger om hvorfor de har valgt den organisasjonsløsningen de har, og hvilke styringsutfordringer dette kan medføre. Svarene fra respondentene er strukturert rundt styringssirkelen som er beskrevet i teorikapitlet. Utfordringer i forbindelse med strategi, budsjett, gjennomføring og evaluering vil bli gjennomgått for å danne et grunnlag for analysen.

### 4.1 Bergen Kommune

Bergen Kommune er Norges nest største kommune, med 263.762 innbyggere, og 25 000 studenter (Bergen.kommune.no- folketall).

Det øverste styret i Bergen er bystyret. De fatter vedtak om gjennomføring av ulike prosjekter og velger medlemmer til en rekke styrer, råd og utvalg. Bystyret består av 67 medlemmer og 97 varamedlemmer fra ulike politiske partier. Bystyret velger også byrådet, som er bystyret sitt utøvende organ (Bergen.kommune.no- sammensetning bystyret).

Byrådet har utarbeidet en eierskapsmelding som skal være retningsgivende for kommunens eierskap. Eierskapsmeldingen skal gi svar på hva kommunen skal eie, og hvordan kommunen skal eie det (Eierskapsmelding 2011). Byrådet vil definere formål med eierskapet i det enkelte selskap. De ønsker å oppnå en større bevissthet rundt kommunens eierskap, og gjøre kommunen til en tydelig eier. Dette har de gjort ved å inndeleselskapene i tre kategorier, hvor selskapene kan ha 1. Finansielt formål, 2. Politisk formål, eller 3. Samfunnsmessig formål.

Denne inndelingen etter formål for eierskapet skal uttrykke kommunen sitt overordnede mål med selskapene, og være tydelige ovenfor selskapene om hva de forventer av dem. I eierskapsmeldingen har Bergen kommune formulert ti prinsipper for godt eierskap for alle kommunens selskaper.

1. Aksjonærer skal likebehandles.
2. Det skal være åpenhet knyttet til kommunens eierskap.
3. Eierbeslutninger og vedtak skal foregå på generalforsamlingen.
4. Kommunen vil sette opp resultatmål for selskapene. Styret er ansvarlig for realisering av målene.
5. Kapitalstrukturen i selskapet skal være tilpasset formålet med eierskapet og selskapets situasjon.
6. Styresammensetningen skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold ut fra det enkelte selskaps egenart.
7. Lønns- og incentivordninger bør utformes slik at de fremmer verdiskapning i selskapene og fremstår som rimelige.
8. Styret skal ivareta en uavhengig kontrollfunksjon overfor selskapets ledelse på vegne av eierne.
9. Styret bør ha en plan for eget arbeid og arbeide aktivt med egen kompetanseutvikling. Styret virksomhet skal evalueres.
10. Selskapet skal være bevisst sitt samfunnsansvar.

Disse prinsippene skal ifølge eierskapsmeldingen (2011) ligge til grunn for hvordan Bergen kommune skal utøve sitt eierskap.

For å bistå byrådet og kommunen med eierskapsformidlingen er det opprettet en stab og administrasjon av eierskapet. Staben er politisk uavhengig, og jobber for å fremme forslag, samt bistå byrådet i oppfølging av kommunens eierskap.

Det er fra denne staben respondentene som intervjues i denne oppgaven kommer fra. Det fant sted innledende møter med rådgiver for eierskapsavdelingen(BKE 2), og ett dybdeintervju med lederen for eierskapsavdelingen(BKE 1). Disse to personene har utdypet eierskapsmeldingen og forklart hvordan kommunen utøver sitt eierskap, spesielt i forhold til de to selskapene som analyseres i denne oppgaven.

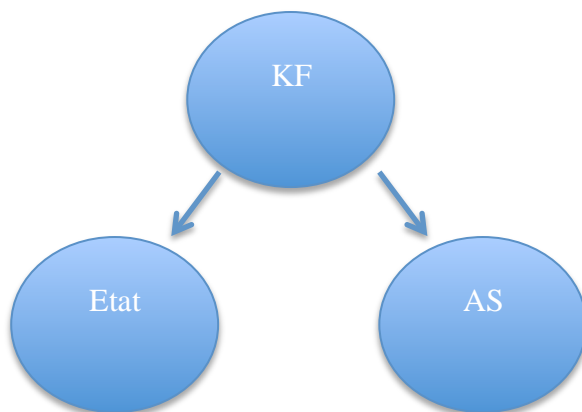


## 4.2 Bergen Parkering AS

### 4.2.1 Bakgrunnsinformasjon

Bergen Parkering AS (BP) er et kommunalt eid parkeringsselskap som har som formål å drive parkeringsvirksomhet og tilsvarende servicetjenester i Bergen Kommune. De har ansvaret for drift av ByGarasjen, Klostergarasjen, samt Nordnes P-hus og Solheim P-hus. Drift av parkeringsanlegg er selskapets hovedvirksomhet.

De har ikke ansvar for gateparkering (bergenparkering.no-om Bergen Parkering). Selskapet ble opprettet pr 01.01.2011 som en konsekvens av at tidligere Bergen Parkering KF ble oppløst pr 31.12.2010 (eierskapsmelding 2011).



Figur: 5, oppdeling av Bergen Parkering KF, kilde: eierskapsmelding 2011

### Bakgrunn for overgang fra KF til AS

Bergen Parkering KF ble oppløst fordi bystyret ønsket å skille mellom virksomhet som drives innenfor eller utenfor enerettsområdet. Den delen som lå innenfor enerettsområdet, dvs. delegert politimyndighet med mer, ble omdannet til en etat, mens den delen av virksomheten som vil ligge utenfor enerettsområdet og som er konkurranseutsatt ble dannet som et kommunalt aksjeselskap (bergen.kommune.no-Byrådssak 20.09.10).

I følge BP 1 og BP 2 i Bergen Parkering AS var motivasjonen bak omdanningen til et AS følgende:

*”Det lå et gammel bystyrevedtak fra 2003, det hadde nok noe med det finansielle ville jeg tro, at de ville undersøke de finansielle mulighetene. I tillegg så var det allerede ute i 2005 en høring om ny parkeringsforskrift, hvor det ble gjort krav på at kommunen skulle splitte privatrettslig parkering.. Det ble da en anledning til at vi ville gjøre det før de forskriftene ville tre i kraft, den trodde vi ville tre i kraft rundt 2007. Så har den gått litt frem og tilbake, så har den enda ikke kommet ut. Så det var et gammelt bystyrevedtak og de nye forskriftene som var de viktigste grunnene til at vi ble et AS.”*  
(BP 2)

*”Det som nevnes i papirene oftest når man ser på de dokumentene som lages til, er at det var EØS-forskriftene som sa at det skulle skilles mellom konkurranseutsatt aktivitet og det som ligger under de kommunale pålagte oppgavene, og som ikke er konkurranseutsatt. Slik at kommunen og EØS reglementet påla oss å skille mellom dette her, også for å tydeliggjøre at det ikke er offentlige tilskudd til disse kommunale tjenestene. Så det var en slik regulering i EØS reglementet, artikkel 61. Som er det vesentlige.”* (BP 1)

Både BP 1 og BP 2 er enige om at EØS- reglementet har lagt viktige føringer for bakgrunnen til Bergen Parkerings overgang fra KF til AS. Å skille ut de tjenestene som er konkurranseutsatt fra det området hvor de utøver myndighetsutøvelse er et sentralt poeng i følge dem.

Kommunens representant forklarer bakgrunnen for utskilling av offentlige virksomheter på dette grunnlaget:

*"Bakgrunnen er at det er politisk vedtatt å skille tingene ut, både egne virksomhetsområder og i AS. Når vi legger virksomheter ut i AS, så skyldes det i hovedsak at det virksomhetsområdet har fått et tydelig konkurransemessig preg, og at man ønsker at den virksomheten skal drives under samme vilkår som øvrige private aktører driver sin virksomhet". (BKE 1)*

EØS sitt regelverk for statsstøtte har en tydelig påvirkning på Bergen kommunes eierskap, og danner ytre rammebetingelser for hvordan de kan utøve sitt eierskap og begrenser muligheten til å gi offentlig støtte.

*EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1 fastsetter at støtte gitt av statsmidler i enhver form, som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å begunstige enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, er uforenlig med EØS-avtalen i den utstrekning støtten påvirker samhandelen mellom avtalepartene (regjeringen.no- lov om offentlig støtte).*

Denne avtalen vil legge begrensninger på Bergen kommune sin mulighet til å gi økonomisk støtte til BP. Det betyr at BP skal være likestilt med andre aktører som driver innenfor det samme markedet, noe som skal sikre lik konkurranse og et mer åpent marked.

## **Styret**

Styret til Bergen Parkering er et lite styre bestående av kun tre personer. Styret ble helt nytt da det gikk fra et KF til AS. Inn kom tre personer som ikke hadde noe politisk tilknytning fra før. Styreleder har erfaring fra kommunal drift tidligere, og har dermed kjennskap til Bergen kommune, men ingen politisk tilknytning. Det kommer tydelig frem i eierskapsmeldingen at Bergen kommune ikke ønsker å ha noen fra byrådet eller bystyret i de kommunale aksjeselskapene.

Dette vil ikke gjelde hvis selskapet var et kommunalt foretak. Da styremedlemmene ville bestått av politikere som representerte ulike partier i bystyret.

*"I de selskapene (KF'ene) så velges styremedlemmer som er politikere med utgangspunkt i et tverrfaglig kompetansenivå. Også ut ifra hvor stor oppslutning de politiske partiene har i bystyret. Sann at de største politiske partiene har størst oppslutning i styrene. Så det reflekterer kan man si størrelsen på de politiske partiene" (BKE 1).*

Styret til BP fikk også inn en ekstern som ikke har hatt noe forfatning med kommunen fra før, en med økonomisk kompetanse, i tillegg til en representant fra administrasjonen, som skal representere de ansatte.

BP 2 som representerer styret til BP presenterer styret som lite og konsentrert om de viktigste oppgavene og utfordringene som det nyoppstartede selskapet skal løse. Styremedlemmene innehar den kompetansen som skal til for å styre et selskap i et marked preget av konkurranse og etter de premissene som eieren har beskrevet.

*"Begrunnelsen for å ha en med ekstern økonomikompertansene skal ikke jeg uttale meg så sterkt om. Men du kan si i alle fall at det ikke er en ulempe for et styre å ha det når du går fra et KF til å bli konkurranseutsatt, og jobbe i retning av å bli det" (BP 2).*

Med dette mener BP 2 at økt kompetanse kan være en viktig faktor for Bergen kommune når de velger å endre sin organisasjonsløsning av BP.

#### **4.2.2 Styringssirkelen**

Styringssirkelen av Anthony og Young (2003) vil bli brukt i den videre empirien for å forklare hvilke utfordringer Bergen Kommune og Bergen Parkering har erfart ved denne overgangen.

Eierskapsmeldingen skal være retningsgivende for BP, og forklarer at formålet til BP er å drive parkeringsvirksomhet og tilsvarende servicetjenester. Det forventes at selskapet driver

effektivt og gradvis tilpasser seg markedet i konkurranse med andre private aktører innenfor det til en hver tid gjeldene regelverk (Eierskapsmeldingen 2011).

## **Strategi**

Bergen Parkering AS sin visjon:

*”Vi gjør alt for å tilby sentral og effektiv parkering”*

Forretningsidé:

*”Selskapets formål er å drive parkeringsvirksomhet og tilhørende servicetjenester”*

*(I henhold til vedtektene for Bergen Parkering)*

(Bergen Parkering, Strategisk plan 2012-2018)

For å innfri de forventningene som er presentert i eierskapsmeldingen har de formulert noen hovedmål som de skal ha fokus på:

- Optimalisere og effektivisere driften
- Lønnsomhet
- Tjenesteleveranse av god kvalitet i alle ledd
- Tilby tidsbegrenset parkeringsutleie, og videreutvikle tilhørende tjenester som naturlig knyttes til virksomheten

(Bergen Parkering, Strategisk plan 2012-2018)

BP 1 er veldig kundefokusert, og vil tilrettelegge for kunden på en best mulig måte. Dette er i tråd med visjonen til BP om gjøre alt for å tilby sentral og effektiv parkering. Samtidig er det viktig for BP 1, som daglig leder, å ha kontroll på kostnadene.

*”Vi ønsker å være den aktøren som kunden foretrekker. Det betyr at vi skal ha gode tilbud til kunden og du skal ha attraktive anlegg. Gode betalingssystemer og løsninger. Men det betyr også at du må være kritisk til kostnadsbruken, det er det vi jobber mest med for tiden, og få satt opp noen nøkkeltall, oppfølging både mot oss, men også andre i bransjen.” (BP 1)*

BP 2 som representerer styret har mer fokus på de oppgavene som er tildelt fra kommunen. BP har kommet i en ny situasjon etter overgangen fra KF hvor de er blitt konkurranseutsatt, og dette er en situasjon BP 2 ønsker at BP skal tilordne seg til så raskt som mulig. De må nå forberede seg på at tjenestene de tilbyr kan bli lagt ut på anbud.

Dette betyr at kommunen bruker konkurranse som en form for styring, hvor de ”truer” med å gi private aktører muligheten til å drifte parkeringstjenesten i Bergen hvis BP ikke blir lønnsomme og effektive nok. Dette er i tråd med NPM teorier som sier at det offentlige skal få inspirasjon fra det private næringsliv, og tilpasse seg deres måter å drive virksomheter på.

*”Målet med selskapet er å ha en mest mulig effektiv organisasjon i forhold til å drifte de oppgavene vi har fått pålagt så langt. Så er vi jo da lagt på bakgrunn av at vi skal drive i et konkurranseutsatt marked. Så målet med selskapet da er å effektivisere seg på en sann måte at vi er konkurransedyktig i forhold til eventuelle fremtidige anbud som kommer i det åpne markedet.”(BP 2).*

BP skrev ved overgangen fra KF til AS en kontrakt om drift av anlegget i 5 år, med opsjon på 3 år. Dette var en kontrakt de fikk tildelt uten at den ble lagt ut på anbud, og det er meningen at BP i løpet av den perioden skal kunne bli konkurransedyktige med hvilke som helst privat aktør på markedet.

*”Vår virksomhet er basert på en initiert avtale som vi fikk da vi ble etablert, og ut over det så er det vi som setter målene og hvordan vi forholder oss innenfor den avtalen, og hvordan vi vil utvikle oss med den avtalen om bord, med de utsiktene vi ser*

*på både kort og lang sikt. Avtalen har en ramme på åtte år til sammen, så vi har en fast kontrakt på det. 5 + 3 år, frem til 2015 og med opsjon til 2018” (BP 2).*

Denne avtalen som ble inngått om drift, er i følge BP 1 nødvendig for å kunne gå over til et konkurranseutsatt marked, hvor BP vil trenge tid til å innordne seg etter markedet og konkurransebetingelsene.

*”Når man går ifra et KF og kommunalt eid, så tar det kanskje noe tid før man står like fritt som et frittstående privat aksjeselskap, og det har selvfølgelig med de rammene som kommunen råder over med offentlig innkjøp og en hel masse ting som de private kan snu seg rundt på, som du som privat selskapseier kunne ha gjort raskere eller på en annen måte. Så det vil nok være noen ulikheter som jeg opplever det må bli tatt hensyn til” (BP 2).*

Bergen kommune kan ha interessekonflikter og ulik målstruktur ved sitt eierforhold ovenfor BP. Kommunen bygger ut bybaneforbindelsen i byen og ønsker generelt mindre biltrafikk inn mot sentrum. Byrådet har også sendt ut et høringsutkast hvor de ønsker en tidsdifferensiering av bompengetakstene inn mot sentrum ([bergen.kommune.no-bompengeavgift](http://bergen.kommune.no-bompengeavgift)). Dette er tiltak som vil gå ut over næringsgrunnlaget til BP. I tillegg har kommunen vedtatt at El-biler skal få stå gratis i det viktigste parkeringsanlegget for BP, By-Garasjen.

*”Det er ikke sikkert at de tar hensyn til våre ønsker, de vil ikke ta vare på sine egne interesser heller i forhold til det økonomiske. De ønsker å ha et best mulig miljø, redusere biltrafikken, i alle fall på bestemte tidspunkt. Så de skrur opp bompengeavgift og bruker andre virkemidler. Og det er klart at det har påvirkning på vår næringsaktivitet og inntjening” (BP 2).*

*”Vi kan si at ved antallet elbiler, så taper vi mange penger fordi det er gratis å stå i By- garasjen med elbil, og der kunne man ved privat virksomhetsdrift tatt betalt, men der har eieren bestemt at det skal være gratis tilbud til disse elbilene” (BP 1).*

På denne måten kan man si at kommunen legger strategiske føringer for hvordan BP kan nå sine mål.

Selv om BP har gått over til å bli et AS, så har kommunen fortsatt god kontroll på selskapet. Kommunen eier 100% av aksjene og utøver sitt eierskap både formelt og uformelt. Den formelle styringen fra kommunen skjer igjennom de mål kommunen har satt for selskapet igjennom eierskapsmeldingen, hvor BP har et klart finansielt mål, hvor de skal ha så høy avkastning som mulig. Kommunen kan også utøve sin innflytelse gjennom generalforsamlingen og utforming av vedtekter som BP må følge.

Bergen kommune kan påvirke strategien uformelt ved at de har en representant på styremøtene som har tale og forslagsrett, selv om denne representanten ikke kan være med å vedta noe, så vil det være et grunnlag for å tro at dette kan være en kilde til uformell styring fra kommunens side.

## **Budsjett**

BP sitt budsjett følger tradisjonelle budsjettprosedyrer hvor administrasjonen kommer frem til et budsjett som blir lagt frem som et forslag for styret, og styret kan velge å vedta budsjettet som det er, eller gjøre de endringer som de finner nødvendig. Budsjettet til et kommunalt aksjeselskap skal ikke leveres til eieren før det blir inngått. Dette betyr at Bergen kommune sine styringsmuligheter ovenfor budsjettet blir mer begrenset enn tidligere da det var et KF.

*”Det er styret som vedtar budsjettene for AS’ene, og da er det jo slik at vi blir gjerne muntlig informert om dette på eiermøtene som vi har. Møter vi i styret som vi gjør i parkeringsselskapet så blir dette gjennomgått i styret til parkeringsselskapet når man går igjennom budsjett, da har vi tale og forslagsrett, men vi er ikke med og vedtar*



*noe. Men ellers så er budsjettene noe som selskapsstyrene håndterer, og vi blander oss ikke noe inn i det". (BKE 1)*

Hvis selskapet hadde vært et KF, ville mer av arbeidet med budsjettet vært lagt på kommunen, hvor et KF er en del av kommunen som rettssubjekt. BP 1 forteller at de som jobbet i administrasjonen før hadde mer jevnlig kontakt med de som jobber i kommunen, men dette ser nå ut til å ha blitt flyttet til styrenivå.

*"Vi hadde nok mer direkte dialog med finansavdelingen og økonomiavdelingen hos kommunen før, og fikk en del rammer derifra, ut ifra deres budsjettgang. Så sann sett så hadde vi noen ting som vi måtte forholde oss til" (BP 1).*

*"Vi får budsjettene for kF'ene, siden de er en del av kommunen som rettssubjekt, og der er det slik at når kommunen starter sin budsjettbehandling i de ulike enheter, så er KF'ene med, men det er fordi de er en del av kommunen som rettssubjekt". (BKE 1).*

Det kan virke som at styret i BP, har fått en mer fremtredende rolle enn det tidligere styret har hatt gjennom den nye styringsformen. Administrasjonen hadde tidligere (som et KF) mer kontakt direkte med kommunen. Det kan tyde på at det har blitt en desentralisering av beslutningsmakten etter overgangen fra KF til AS.

Det har dermed blitt et klarere skille mellom kommunen som prinsipal og BP som agent, noe som kan føre til at kommunen mister noe av sine styringsmuligheter ovenfor budsjettet som de tidligere hadde når BP var organisert som et KF.

## **Gjennomføring**

Eierskapsmeldingen legger føringer for hvordan BP skal gjennomføre sine arbeidsoppgaver, og hvordan Bergen kommune skal følge opp BP. Den skal begrense seg til en overordnet Norges Handelshøyskole

styring, hvor detaljstyring fra eier kan stå i veien for styrets ansvar. Formelt sett skal kommunens eiermyndighet i aksjeselskapene og i de kommunale foretak utøves gjennom generalforsamlingen og i egne eiermøter som Bergen kommune opererer med. Kommunen skal ikke involvere seg i selskapenes daglige drift. BP 2 mener at mye av kommunikasjonen med eier er uformell gjennom kontakt på mail og telefon, til tross for at de har formelle kanaler som brukes.

*”Det er både uformell og formell kommunikasjon, og den uformelle er av mer tradisjonell art, hvor man har kontakter selvfølgelig, hvor man ønsker å teste ut saker, og lufte synspunkter, så man har en dialog på det. Men den formelle er jo satt i system med selvsagt den lovpålagte generalforsamlingen, men også det som heter eiermøte. Det er et instrument som Bergen kommune har valgt å bruke ovenfor alle kommunale selskap som er et aksjeselskap, og det betyr at de ønsker å ha en dialog utenfor generalforsamlingsorganet, som går på å kommunisere begge veier” (BP 2)*

Generalforsamlingen består i følge BKE 1 av representanter fra kommunen, som er valgt inn av byrådet med bakgrunn i kompetanse fra den spesifikke bransjen.

Generalforsamlingen finner sted en gang i året, mens eiermøtet blir holdt to ganger i året, ett eiermøte før det endelige budsjettet blir bestemt, og ett eiermøte på høsten for å se hvordan selskapet ligger an i forhold til budsjett og prognose. Dette kommer i tillegg til styremøtene som finner sted annenhver måned, hvor kommunen har en representant til stede som en observatør, med tale og forslagsrett, men ingen stemmerett.

*”kan jo si at de viser sin interesse ved at de har en representant med på styremøtene som regel, en observatør. De ønsker selvfølgelig å følge med på den positive siden av dette, bidra til at dette får en fornuftig og grei utvikling. Det er den måten de har det overordnede innsynet i den delen. Utover det så velger jeg og tro at man ikke blir kontrollert på noe måte” (BP 2)*

I følge BP 1 har det blitt mer formell kommunikasjon og rapportering nå som de har gått over til å bli et AS, hvor mer av kommunikasjonen med eieren skal foregå gjennom styret og formelle kanaler. På denne måten kan man si at det har blitt lengre avstand mellom eieren og de ansatte i BP. 1

*”forskjellen er nok i dag at vi har mer direkte kontakt med styret, tidligere hadde vi den direkte kontakten selv. Og så var det kanskje lettere for kommunen før å ta en telefon og høre om vi kunne ordne ting”. (BP 1)*

Det kan bety at kommunen har mistet noe av sin påvirkning og styringsmulighet på den daglige driften. Det er ikke like lett for representanter fra kommunen å kontakte administrasjonen til BP å be de ordne ting. Saksgangen mellom partene har blitt mer formell, hvor styret har fått en mer fremtredende rolle i BP.

Bergen kommune har gått i fra å ha en prestasjonskontroll med kontroll på arbeidsoppgaver og retningslinjer som er innført av kommunen, til en mer finansiell kontroll hvor kommunen først og fremst sørger for at BP holder de fastsatte planene som ligger i budsjettet, en mer overordnet kontroll.

## **Evaluerings**

Bergen kommune har et finansielt formål for BP. Dette er noe av bakgrunnen for at de har blitt omdannet til et aksjeselskap. Bestemmelsene om aksjeselskap er regulert i aksjeloven av 13.juni 1977 nr. 44, hvor det betyr at kommunen som 100% aksjeeier, ikke er ansvarlig for selskapets forpliktelser annet enn for innskutt kapital (lovdata.no). Det betyr at BP i hovedsak blir evaluert på bakgrunn av de finansielle resultatene som selskapet oppnår. Bergen kommune vil stille et avkastningskrav til sine selskaper, som det er styret i de enkelte selskapene som har ansvaret for å etterfølge. Bergen Parkering AS har til nå ikke behovd å utbetale noe utbytte til kommunen. De har en avtale som tilsier at de skal betale en månedlig leie til kommunen for garasjeanleggene, og avventer situasjonen til de får et avkastningskrav fra kommunen.

*”Vi har en avtale som er todelt, der er det et fastelement, en fast leie. Et variabelt element, det resultatet som vi sitter igjen med skal være positivt, og sånn sett blir det tilført kapitalen, på et tidspunkt når det vil være snakk om utbytte, det tidspunktet har ikke dukket opp enda, så vi har ikke fått testet dette ut enda, men det vil komme et utbyttekrav på et tidspunkt” (BP 2).*

Aksjeloven har andre bestemmelser enn kommuneloven når det gjelder håndtering av overskudd og underskudd, hvor ansvaret er lagt fullt og helt over på selskapet selv.

*”Det er jo andre skatteregler, og andre regnskapsregler, og så er jo avtalen vår sånn at eier får også en del av det som er igjen til slutt, driftsresultatet, så det betaler man skatt på” (BP 1).*

*”Skulle vi gå på et underskudd, ja da er det styrets oppgave å ta de nødvendige beslutningen ved å dekke de opp igjen, enten ved kommende års drift eller ved overføring fra kapitalen. Skulle vi komme i den situasjonen hvor vi får et underskudd og kapitalen har gått tapt, da er det styrets plikt å vurdere hvordan virksomheten skal nedskaleres, eller tas ned på et nivå hvor virksomheten vil være i en positiv driftsposisjon, evt be eieren om mer kapital som et virkemiddel” (BP 2).*

BP ønsker selv å evaluere driften på et bredere grunnlag enn kun det finansielle. Styret og administrasjonen har gått sammen for å kartlegge muligheter og trusler som kan være aktuelle for BP. Siden de nå har blitt mer konkurranseutsatt, vil det være et behov for BP å benchmarke seg mot de aktuelle konkurrentene i markedet.

*”Vi jobber med å finne fornuftige måltall for egenaktivitet, og for å finne benchmarkingtall for å gjøre sammenligninger med andre, som det er grunn til å gjøre sammenligner med, men dette har det ikke vært fokus på fra andre enn oss selv” (BP 2).*

*”Vi jobber med måltall som også vil inneholde ikke finansielle mål, typer feil og type nedetid på teknisk utstyr. Som igjen vil sørge for at vi får bedre effektivitet og bedre økonomi” (BP 1).*

Dette vil kunne være et nyttig verktøy for kommunen også, hvor det vil danne et bedre grunnlag for å evaluere driften av BP. Det vil kunne gi grunnlag for en program evaluering av driften, med fokus på de helhetlige prosessene, hvor kommunen vil se om handlingene som BP gjennomfører vil være suboptimale i forhold til andre tjenester som kommunen utfører.

#### **4.2.3 Avsluttende bemerkninger**

Bergen Parkering AS og Bergen kommune har opprettet et AS for å være bedre rustet til å møte den økende graden av kommersialisering og konkurranse i denne bransjen. En ny parkeringsforskrift er ventet fra samferdselsdepartementet, hvor EØS-reglementet er ventet å legge viktige føringer for hvordan kommunen kan utøve sitt eierskap for denne typen virksomheter.

Dette er et eksempel på at ytre rammebetingelser kan ha en viktig påvirkning på kommunens valg av organisasjonsløsning.

Bergen kommune er proaktive i deres utøvelse av eierskapet, når de har omdannet BP fra et KF til et AS. Det har kommet et nytt styre på plass, og virksomheten har blitt oppdelt etter hvilke deler som er konkurranseutsatt eller ikke.

Overgangen fra et KF til AS har ført til at kontakten mellom kommunen og selskapet har blitt mer formalisert, og styringsmulighetene som har ligget i den uformelle kontakten kan ha blitt redusert.

Bergen kommune har et klart finansielt mål for BP, samtidig krever kommunen at BP skal tilby gratis parkering til el-biler, dette er et krav de kun kan gjennomføre siden de er 100% eier av selskapet, og viser at de fortsatt har god kontroll selv etter overgangen til et AS.

## 4.3 Bergen Kino AS

### 4.3.1 Bakgrunnsinformasjon

Går fra 100% kommunalt eierskap til å selge 49% av selskapet til den kommersielle aktøren SF Kino AS.

Bergen Kino AS (BK) er et kommunalt eid kinoselskap som driver kinodrift i Bergen. Selskapet driver virksomhet i de to kinokompleksene Konsertpaleet og Magnus Barfot (bergenkino.no- årsberetning ).

Selskapet var inntil 30.06.2001 en kommunal særbedrift, men med virking fra 01.07.2001 ble selskapet omdannet til et aksjeselskap (eierskapsmelding 2011).

Bergen Kino utøver et samfunnsmessig oppdrag for kommunen, hvor de er et viktig kulturelt bidrag i Bergen by, samtidig som de er i en konkurranseutsatt næring fra andre kulturelle aktører i tillegg til konkurransen fra filmer i den private husholdning.

Bergen Kino AS har økt driftsinntektene og resultat før skatt jevnt de siste 5 årene, og hadde i regnskapsåret 2011 et resultat før skatt på 23 745 000,- ( Proff.no-Bergen Kino). Bergen Kino AS er sett på som en av de best drevne kinoene i landet. Sammenlignet med Oslo Kino AS, som vil være en relevant sammenligningskandidat, har Bergen kino AS en resultatgrad på 9,31 %, mens Oslo kino har en resultatgrad på 4,8 % (Proff.no- Oslo Kino).

### **Bergen kinos datterselskaper og tilknyttede selskaper**

Morselskapet Bergen Kino AS har følgende tilknyttede selskaper:

- Bergen Internasjonale Filmfestival AS (BIFF) (100 % eierandel)
- Kinovasjon Norge AS (52,2 % eierandel) Selskapets oppgave er å koordinere eierinteressene i Unique Cinema System AS (60 % eierandel) og Capa Kinoreklame AS (50% eierandel)

- Location AS (50 % eierandel)
- Filmweb AS (9,6 % eierandel) Tilknyttet selskap
- Filmparken AS (2,04 % eierandel) Tilknyttet selskap

Kilde: Strategiplan Bergen Kino 2012-2017

Alle selskaper i porteføljen er investeringer av strategisk karakter og på områder som er relatert til kjernevirksomheten som er av betydning for kinoens verdiskapning. Selskapene har vært en viktig del av Bergen Kinos utvikling siden begynnelsen av 1990- tallet (strategiplan Bergen Kino 2012-2017).

BK 1 mener det er vanskelig for BK å ha kontroll på alle datterselskapene, og at dette er noe det arbeides med i styret i dag.

*”Det som kanskje har vært en av mine kjepp hester her, er at jeg føler vi har hatt dårlig kontroll på noen av datterselskapene. Vi har gjennom kinovasjon flere andre virksomheter, og i disse virksomhetene så føler jeg at Bergen kino har hatt alt for lite innsyn, så jeg har prøvd å åpne litt opp mot disse selskapene sånn at vi kan få mer innsyn i virksomheten og kontroll over hva som skjer der” (BK 1).*

Bergen Kommune besluttet ved bystyret 20.03.13 å selge 49 % av aksjene i Bergen Kino AS til Svensk Filmindustri AS.(Bystyre vedtak 20.03.13). Bergen kommune ønsker ifølge en byrådssak datert (21.02.13) med dette å få en strategisk alliansepartner som kan være med å videreutvikle Bergen Kino AS for å sikre en profesjonell styring og kompetanse for videre sterk vekst i fremtiden(bergen.kommune.no- Delsalg av Bergen Kino).

Salget har vakt stor motstand i opposisjonen, og i media er det mange kommunale motstandere og kunder av Bergen Kino som uttaler seg kritisk til Bergen kommunes planer om å selge deler av selskapet (BT.no- Bergen Kino). Kultur, og spesielt kino, er et område som engasjerer mange mennesker. Kunder er redde for at en økt kommersialisering vil redusere tilbudet og ikke ivareta de små nisjefilmene. Salget av en vellykket kommunal virksomhet er det mange som er kritiske til, det vil derfor være potensielt mange utfordringer knyttet til å skille ut et selskap som har et samfunnsmessig mål som BK.

På spørsmål om hvem som tok beslutningen om å selge 49% av aksjene, og i hvor stor grad styret var delaktig i denne beslutningen, svarer BK 1:

*”Det oppfattet vi primært som en eierbeslutning, vi har selvfølgelig diskutert dette i styret, men har konkludert med at dette er en eierbeslutning, Vi har jo uttalt oss i det avtaleverket som er fremforhandlet, det er et enstemmig styre som sier at SF er en riktig strategisk partner for Bergen kino, vi har fått en god pris på aksjene som gjenspeiler de reelle verdiene, og vi beholder den reelle kontrollen med 51 % av aksjene. (BK 1).*

*”jeg ser positivt ved at vi får inn eiere som kan kinodrift, utfordringene blir kanskje at de kommer til å peke på områder ved Bergen kino hvor det er mulig å spare penger, og det kanskje kan være smertefulle tiltak” (BK 1).*

Administrasjonen i Bergen Kino er mindre positiv til at en ny eier kommer inn i selskapet. BK 2 uttaler at det er en beslutning som de ikke forstår så mye av, og som de tydeligvis ikke føler seg komfortable med. Dette indikerer at de i liten grad har vært med i prosessen som førte til salget av aksjene.

*”Nå er jo jeg byråkrat, og jeg har aldri forstått begrunnelsen for å gjøre det, fordi den har forandret seg fra år til år. Det var for å få inn en strategisk partner, det var for å gjøre ditt og gjøre datt, men i realiteten var det en politisk beslutning, altså Fremskrittspartiet som sitter i byrådet har programfestet at kommunen ikke skal drive med sånn type virksomhet, de ønsker å selge all sånn virksomhet og la det private overta” (BK 2).*

De ulike svarene fra styret og administrasjonen til BP tyder på at de er uenige i grunnlaget for å få inn en ny eier. Bergen kommune som eier har vært initiativtaker og pådriver for å få inn den nye aktøren i selskapet, noe som styret enstemmig har stemt for. Verken styret eller Norges Handelshøyskole



administrasjonen har vært delaktig i den endelige beslutningen, noe som i følge BK 2 har vært politisk motivert gjennom det borgerlige flertallet i bystyret.

Kommunens representant er svært positiv til inntredelsen av en privat aksjonær til BK, og uttaler at dette vil styrke driften.

*”Ja jeg tror at den nye medaksjonæren kan bidra til å styrke driften, de besitter jo en veldig god kompetanse når det gjelder kinodrift, men også en god kompetanse når det gjelder tilknyttete virksomheter som er av helt vesentlig betydning for Bergen Kino” (BKE 1).*

Uenighetene mellom administrasjonen og styret i BK kan føre til at det trengs en høyere grad av oppfølging og mer kontroll mot BK og datterselskapene til BK etter at den nye eieren inntreffer. Kommunen sitt behov for mer oppfølging og kontroll, kan føre til høyere transaksjonskostnader og potensiale for resttap hvis administrasjonen mister noe av eierskapet til BK og den jobben de utøver.

Dette kan føre til at kommunen må innføre mer detaljerte kontrakter med incentiver som sikrer at administrasjonen utøver kommunen sitt eierskap på en tilfredsstillende måte.

## **Styret**

Tidligere var styret i BK et rent politikeroppnevnt styre, som bestod av representanter fra de ulike politiske partiene. Dette ønsket Bergen Kommune å bryte med når de gikk fra å være et KF til et AS. Inn kom representanter som ikke hadde politisk tilknytning, og dermed helt uavhengige. Byrådet har også bestemt at styreleder skal velges av generalforsamlingen, og ikke av styret.

Bergen kommune ønsker med den nye styresammensettingen å bringe inn kunnskap som relateres til virksomhetens strategiske og forretningsmessige karakter. Styrets sammensetning skal være kjennetegnet av kompetanse, kapasitet og mangfold (eierskapsmeldingen 2011). Dette er også noe BKE 1 håper å få bedre til når de bringer inn en ny eier til BK.

*”Ja nå er det jo slik at SF kommer inn med to styremedlemmer i Bergen Kino, og vi vil ha to, men vi vil også kunne velge styreleder, så sitter de ansatte med to. Men det er jo klart at vi skal ikke undervurdere den kompetansen som de nåværende styrerepresentantene har, men det er jo klart at det skader ikke å få inn den kompetansen som SF vil bidra med i styret til Bergen Kino” (BKE 1).*

### 4.3.2 Styringssirkelen

#### Strategi

BK sin visjon og forretningside som er hentet fra deres strategidokument er som følger:

Visjon:

*”Bergen Kino skal være et av de mest innovative og beste opplevelsessentre i Norden som tilbyr levende bilder. ”*

Forretningside:

*”Bergen kino skal være eneste kino i Bergen som viser film/annet innhold under optimale visningsforhold, til den prisen markedet til enhver tid tillater. Dessuten kan BK drive kioskvirksomhet, salg av varer, eie og drive fast eiendom, eie aksjer og andeler i selskaper med liknende formål”.*

For å leve opp til de krav og forventninger som stilles til Bergen Kino i strategiperioden, har de delt opp de strategiske målsettingene innenfor seks områder. Bergen kino skal:

- Øke publikumsoppslutningen til X % andel av besøket i gruppe X kinoer pr. år.
- Forsterke merkevaren Bergen Kino som både en forretningsmessig og teknologisk innovativ bedrift.
- Sikre et årlig positivt driftsresultat i planperioden
- Ved operasjonelle kulturpolitiske mål, skal vi bevare og videreutvikle kinokulturen i Bergen.
- Være en aktiv eier i datterselskaper. Imøtekomme de nye trusler/utfordringer i markedet. Vurdere porteføljen fortløpende.

- Kinotilbudet skal konsentreres til Bergen sentrum med mål om X sal pr XXX innbyggere

Kilde: Bergen Kino strategiplan

*”I strategiplanen har vi både finansielle og ikke finansielle mål, der har vi helt klare finansielle mål som sier noe om hvor vi skal være rent driftsmessig, de griper litt inn i hverandre, for i strategiplanen så sier vi også noe om oppgraderingen av bygningene, som har konsekvens for investeringsplanene, så det er begge deler” (BK 2)*

Kommunens eierskapsmelding legger som i likhet med Bergen Parkering de viktigste føringene for hvordan BK skal utøve kommunens eierskap. BK er i følge eierskapsmeldingen et selskap som har både samfunnsmessige oppgaver og finansielle oppgaver, dette kan være en utfordring for styringen av Bergen Kino, og en mulig årsak for at det er mye debatt i media angående salget av aksjene i selskapet.

*”Vi tar utgangspunkt i eierskapsmeldingen til kommunen. Den legger føringer for vår strategidiskusjon, hvor vi er definert som en mellomting mellom et kulturpolitisk virkemiddel og en ren finansplassering. Vi har et visst samfunnsmessig ansvar i Bergen kommune, så det ligger som en overbygning i strategiarbeidet, i tillegg så har vi visse konsesjonsvilkår som må oppfylles. Det må også tas hensyn til i strategiplanene, hvor vi har både finansielle mål og samfunnsmessige mål”(BK 1).*

Utenom eierskapsmeldingen, er det i hovedsak gjennom generalforsamlingen at kommunen utøver sitt eierskap. På spørsmålet omkring hvordan kommunen som eier påvirker strategien til BK, svarer BK 2 at:

*”Hvis Bergen kommune skal ha noe påvirkning på det, så må det skje gjennom generalforsamlingen, det er helt klare formelle regler på hvordan det skal ageres her. Og de kan legge politiske føringer gjennom vedtekter, og gjennom vedtak på generalforsamlingen som styret da må følge opp” (BK 2).*

Det er administrasjonen i BK som utformer strategien, og en dag i året legger administrasjonen strategien frem for styret, hvor den blir diskutert og behandlet.

Bergen kommune har ingen innblanding i denne diskusjonen, foruten de føringer som er gjort i eierskapsmeldingen og de vedtektene som er bestemt.

*”Slik vi har hatt det nå de siste 5-6 år er at vi har et heldagsmøte i september måned hvor styret behandler strategi, og da er det adm. som legger et forslag til strategiplan og da får vi ganske kreative og sunne diskusjoner rundt den, og så er det en strategi som går over 5 år men som rullerer hvert år. Men den har et 5- års perspektiv. Og likviditets- og investeringsbudsjettet vårt har også et 5- års perspektiv”*  
(BK 2).

Ifølge BK 2 vil det ikke bli noe forandring på dette etter at det kommer inn en ny eier, det vil ikke bli noen utskiftninger i administrasjonen, og Bergen kommune vil fortsatt ha flertallet i styret, men det er et ønske fra administrasjonen at de skal kunne utnytte den kompetansen som SF kan bringe med seg i eierskapet.

*”Det er to praktiske ting som er helt synlige. Bergen kommune har fremdeles majoriteten. Bergen kommune kan nedstemme alt de vil, men vi får inn en partner som for oss i administrasjonen kan være spennende å samarbeide med. Vi vet at vi har masse vi kan tilføre dem, og de har masse de kan tilføre oss. Så det ville være dumt å slippe sånne ting, eller ikke ta del i sånne ting”* (BK 2).

Bergen Kommune holder BK på en armlengdes avstand ved å la styret og administrasjonen sette de strategiske målene. Inntredelsen av en ny strategisk alliansepartner på eiersiden vil føre til ytterlige avstand fra kommunen. Dette er ifølge BK 2 i tråd med hva det borgerlige flertallet ønsker i Bergen.

Dette kan svekke styringsmulighetene til Bergen Kommune, hvor de må konsentrere seg mer om oppfølging og kontroll av virksomheten. Når først kommunen har solgt 49% av aksjene, vil det være vanskelig for kommunen å få full kontroll på selskapet senere. Inntredelsen av en privat aktør vil kunne bidra til å gjøre det vanskeligere for kommunen å styre driften i den samfunnsmessige retningen som de ønsker, hvor de arrangerer filmfestivaler og ulike arrangementer som tidligere har vært rene tapsprosjekter.

## Budsjett

Administrasjonen utarbeider årsbudsjett, likviditetsbudsjett og investeringsbudsjett. Dette blir lagt frem som forslag til styret i BK. Den eneste påvirkningen som kommunen har på budsjettet, er at de i eierskapsmeldingen krever at de skal ha 50% av overskuddet i utbytte. Dette er en generell regel som gjelder for alle selskaper eid av Bergen kommune som har et finansielt formål.

*”Det er administrasjonen, som i hvilket som helst annet AS som lager et utkast til et budsjett, så diskuterer vi det i styret, og kommer gjerne med kommentarer og forslag til endringer, så er det styret som vedtar det endelige budsjettet” (BK 1).*

Kommunen påvirker budsjettet til BK ved at de pålegger BK å drive filmfestivalen BIFF. Dette er et at de samfunnsmessige kravene som Bergen kommune stiller til BK som de ikke ville ha gjennomført hvis de ikke var eid av kommunen.

*”Vi skal drive BIFF filmfestival, den koster oss en god del penger, som ellers ville ha gått på bunnlinja vår, så sann sett så påvirker de budsjettet, men ikke det daglige eller utarbeidelsen på noe som helst måte” (BK 2).*

Dette kan være et grunnlag for konflikt mellom den nye eieren og kommunen. Det er ingen av respondentene i denne undersøkelsen som trodde det ville bli noe stort problem, ettersom

Bergen kommune sitter med aksjemajoriteten og det er vedtatt i bystyret at de skal fortsette å drive filmfestivalen. Kritikere av avtalen er derimot redd for at salget av aksjene er bare et steg i retningen mot at de samfunnsmessige målene vil gradvis bli utvannet, og det vil bli mer fokus på det finansielle. Ingen av respondentene i denne undersøkelsen tror på at dette vil skje.

Hvis den nye eieren får stor nok innflytelse, kan budsjettet miste sin politiske funksjon, hvor det vil være vanskeligere å rettferdiggjøre tapsprosjekter ovenfor en privat eier, enn en politisk kommunal eier. Kommunen kan komme til å se på budsjettet mer som en kontroll funksjon, fremfor en styringsfunksjon og politisk funksjon i fremtiden hvis den nye eieren tar over mer av den administrative styringen, og ta flere av de strategiske valgene.

## **Gjennomføring**

Kontakten som BK har med kommunen er preget av både uformell og formell kontakt. Styret har månedlige styremøter, hvor kommunen blir underrettet om det viktigste som har skjedd. I tillegg så arrangeres det eiermøter som går utenom generalforsamlingen, hvor kommunen blir informert om hvordan BK ligger an i forhold til budsjett og prognoser.

*”Rent formelt er det sånn at kommunen som eier er representert ved generalforsamlingen, som selskapet sitt øverste organ, ellers har jeg en jevnlig dialog med eierskapsavdelingen i kommunen og byrådet som er ansvarlig.*

*Mer uformelt, så pleier jeg å skrive et notat til byrådet etter hvert styremøte, hvor jeg noterer det viktigste fra møtet. Dette skjer ca annenhver måned” (BK 1).*

*”Kommunikasjonen med Bergen kommune er stort sett uformell, altså administrasjonen her kommuniserer uformelt med kommunen, og da med BKE 1 som er vår kontaktperson, som er leder for eierskapsavdelingen og det er uformell kontakt med han. Den formelle kontakten skjer på generalforsamlingen og det er byrådet for finans som er vår generalforsamling”(BK 2).*

Eierskapsavdelingen til kommunen føler at de har en god innsikt i hva Bergen Kino gjør i løpet av året, og bekrefter at kommunikasjonen foregår både formelt og uformelt. Dette tror de vil være en praksis som vil fortsette, uansett om det kommer inn en ny eier eller ikke, hvor det er viktig for kommunen å ha en god dialog med sine eierinteresser.

Overvåkning av oppgavene er ikke viktig for kommunen, da de har tiltro til styret og administrasjonen som en egen ansvarsenhet kan håndtere disse oppgavene på en tilfredsstillende måte. Kommunen fører dermed først og fremst en finansiell kontroll over BK, selv om de også utøver en uformell kontroll ved ulike møter og kontakt med styret til BK.

*”Oppfølgingen av Bergen Kino foregår ved løpende eiermøter, og vi har en under hånd dialog med ledelsen, hvor vi blir kontaktet ved spesielle anledninger, eller når de har spesielle saker som skal bli tatt opp. Vi får også løpende orienteringer fra styreleder, om status i selskapene. Men som da har en muntlig form. En uformell form, og bare så det er sagt, så kjennetegner det en del av dialogen, men vi får ikke tilsendt styrepapirene fra Bergen Kino, så vi ønsker å holde en viss avstand” (BKE 1)*

En viktig årsak til at BK får inn en ny eier, er for å øke kompetansen i styret. Det vil kunne bidra til å styrke driften ved at styret har et bedre grunnlag for å ta bedre beslutninger. Dette gjør at kommunen kan holde lenger avstand fra den daglige driften, og heller konsentrere seg om oppfølging og kontroll av sitt eierskap. Den direkte styringsmuligheten blir noe redusert, da de lar noe av kontrollen gå over til den nye eieren. Dette må kommunen måle opp mot fordelene ved å få inn en aktør med høy kompetanse om kinodrift.

## **Evaluering**

Styret til Bergen Kino evaluerer driften gjennom et opparbeidet rapporteringssystem som de bruker for å sammenligne periodevis regnskap opp mot budsjett. Styret i BK føler at de ikke får evaluert godt nok alle datterselskap og selskap som de er avhengige av i driften av Bergen Kino. Dette er selskap som driver kioskvirksomhet og lignende.

*”Vi evaluerer BK gjennom de rapporteringsrutinene som er lagt. Vi har et veldig godt oppsett fra administrasjonen til styret ved de rapportene vi har, ved perioderegnskap som måles opp mot budsjett og tilsvarende periode forrige år. Så jeg føler at vi har en rimelig god kontroll med driften i Bergen Kino. Det som kanskje har vært en av mine kjepphester her, er at jeg føler vi har hatt dårlig kontroll på noen av datterselskapene” (BK 1).*

Styret føler at det er vanskelig å følge opp datterselskapene, hvor de mener at BK har en tradisjon for å være veldig administrativt styrt, med en tung og mektig administrasjon. Dette har det nye styret prøvd å gjøre noe med.

Kontroll og evaluering av både BK og de tilhørende datterselskapene er viktig for kommunen. Det er viktig å evaluere den helhetlige driften og sikre godt nok innsyn og transparens i alle selskapene. BK 1 ønsker å endre en kultur i BK, hvor flere av beslutningene skal bli tatt i styret, fremfor i administrasjonen. Dette kan gi bedre innsyn for styret, og sikre at kommunen får bedre styringsmuligheter etter evalueringen.

*”For det er ikke tvil om at Bergen Kino tidligere har vært en veldig administrasjonsstyret bedrift, hvor styret tidligere har vært et forstyrrelsesorgan. Det er administrasjonen som egentlig har vært ganske sterk og mektig, og det er noe jeg har prøvd å endre litt på, og det er ikke så lett, for her er det snakk om å endre en kultur (BK 1).*

Det vil dermed ligge til grunn for en større programevaluering av BK, hvor styret og kommunen må evaluere alle datterselskapene sin funksjon i forhold til morselskapet BK. Koordinering og kontroll av driften er viktig for å gi kommunen den beste informasjonen til å ta riktige beslutninger i forhold til sitt eierskap. Denne koordineringen kan det se ut til at det er noen svakheter ved i BK, og det kan være en viktig grunn for at kommunen ønsker å bringe inn en strategisk alliansepartner.



### **4.3.3 Avsluttende bemerkninger**

BK er definert av kommunen som et selskap som har både en samfunnsmessig og finansiell karakter. Dette kan det være vanskelig for BK å etterleve, ettersom de må ta hensyn til de samfunnsmessige oppgavene som for eksempel å drive en filmfestival, med det å drive en effektiv og lønnsom bedrift. Dette kan føre til at BK blir en kompleks og vanskelig bedrift å drive, og det er mange interessenter som skal ivaretas.

Bergen kommune har gjort et strategisk valg ved å bringe inn en medeier, SF har kjøpt 49% av aksjene i selskapet, og vil med dette bringe med seg mye kompetanse og erfaring fra kinodrift andre steder i Skandinavia. Beslutningen om å få inn en ny eier ble tatt av Bergen kommune, uten at styret eller administrasjonen var involvert i denne beslutningen.

Dette kan danne grunnlag for opportunistisk adferd i administrasjonen til BK, hvor de ikke føler de har noe eierforhold til de beslutningene som blir tatt. Det kan føre til at Bergen Kommune må innføre mer detaljerte kontrakter og det kan forekomme høyere transaksjonskostnader i forbindelse med kontraktene.

## 5. Analyse/Funn

I dette kapittelet vil hovedfunnene i oppgaven bli presentert. Det er fire funn som har bemerket seg spesielt. Disse funnene har blitt analysert i forhold til den eksisterende teorien og empirien som har kommet frem igjennom dybdeintervjuene.

### 5.1 Ytre rammebetingelser er en viktig faktor for hvilken eierstruktur som velges

Bystyret vedtok å avvikle Bergen Parkering KF, (BP) samt å skille ut deler av virksomheten som hadde et klart konkurranseutsatt preg, i et eget aksjeselskap. En slik utskilling er i tråd med EØS-reglens forbud mot ulovlig statsstøtte i et konkurransemarked (regjeringen.no-EØS- avtalen 61). Samtidig utarbeider Samferdselsdepartementet forslag til ny parkeringsforskrift, noe som kan gi føringer for aktiviteter som faller innenfor bestemmelsene om ulovlig statsstøtte, de må skilles ut fra den virksomheten som ligger innenfor det såkalte enerettsområdet.

For å møte disse ytre rammebetingelsene, som ble innført gjennom EØS-avtalen og samferdselsdepartementet, ble det opprettet et aksjeselskap for den delen av virksomheten som forventes å ligge utenfor enerettsområdet, og som regnes som konkurranseutsatt. Den delen som forventes å ligge innenfor enerettsområdet, dvs. delegert politimyndighet med mer, ble omdannet til en etat.

Disse kravene fra EU og EØS-avtalen betegner Busch, mfl. (2011) som en sentral drivkraft bak utviklingen av den nyliberalistiske stat. EU ønsker gjennom disse reglene å få flere av de kommunale tjenestene konkurranseutsatt. Dette er i følge BP 1 en retning som flere og flere av Bergen Kommune sine tjenester går mot også.

Det er et viktig skille her mellom hvilke tjenester som er konkurranseutsatt og ikke. Tjenester hvor det er nødvendig med politimyndighet, eller for eksempel drift av brannvesen, vil aldri

bli konkurranseutsatt, og er ved lov pålagt kommunen å drifte. Dette vil i følge Johnsen, Sletnes og Vabo (2004) legge rammer for hvordan de kan organisere disse oppgavene. Oppgaver som politimyndighet og brannvesen vil organiseres mer mot venstre i figur to om ulike kommunale organisasjonsformer, hvor de vil organiseres som en egen etat eller kommunalt foretak.

Parkering og kino er ikke tjenester som kommunen er pålagt ved lov å drifte, men de er pålagt å holde orden i gatene og sikre fremkommeligheten for utrykningskjøretøy. Denne tjenesten er derfor lagt ut til en kommunal etat, mens driften av parkeringshus ble omdannet til et AS. Dette er i tråd med EØS sine bestemmelser om et klarere skille mellom statens ansvar som bestiller, og andre aktører og institusjoners ansvar som utfører eller leverandør. Dette kan også betegnes som New Public Management, hvor Hood (1995) argumenterer for mer utskillelse og spesialisering av avdelinger, og større konkurranse i den offentlige sektoren som viktige prinsipper for å sikre en bedre effektivitet i den kommunale driften (Hood 1995).

Det vil være en utfordring for Bergen kommune å forholde seg til ulike selskapsformer og ytre rammebetingelser som endrer seg over tid. En overgang fra KF til AS vil ivareta de konkurransemessige utfordringene kommunen står ovenfor, og vil være en fordel for å møte framtidige bestemmelser fra EU og EØS sitt regelverk.

## 5.2 Desentralisering av beslutningsmakt

I Bergen Parkering hevder BP 2 at de ikke har den samme tette oppfølgingen av kommunen nå som de har blitt et AS. Styret i BP tar flere beslutninger, og de har blitt en mer finansiell fokusert enhet som kun tar hensyn til sine egne finansielle mål. Dette er noe som blir underbygd av lederen for eierskapsavdelingen BKE 1, hvor han føler han ikke har den samme kontrollen på selskapene som er et AS, i forhold til de som er organisert som et KF.

Ved overgangen til AS har begge selskapene i denne oppgaven fått inn styremedlemmer som besitter en høyere finansiell og bedriftsøkonomisk kompetanse. Styrene var tidligere preget av aktive politikere, med tilknytning til politiske partier i bystyret. Nå er styremedlemmene mer orientert mot den type selskap som de er styremedlemmer for. Kommunen som eier har

etterstrebet å få inn styremedlemmer med erfaring og kunnskap om å drifte selskaper i et konkurransepreget marked.

Dette har ført til en økt informasjonsspesialisering. Det er viktig å flytte beslutningsmakten dit hvor den mest relevante informasjonen finner sted (Kaplan og Atkinson 1998). Dette har Bergen kommune gjort ved omdannelsen av Bergen Parkering til et AS.

BP har blitt et mer fokusert parkeringsselskap, som har fått friere tøyler til å operere innenfor sitt område. De setter sine egne strategiske mål uten innblanding fra kommunen, og de bestemmer budsjettet selv. Oppfølgingen fra kommunen skjer som regel ved formelle møter med styret, og administrasjonen har ikke den samme kontakten med kommunen som tidligere.

Dette er i følge Busch, Johnsen, Vanebo (2012) et sentralt utviklingstrekk innenfor offentlig økonomistyring, hvor nedskjæring og desentralisering har blitt mer aktuelt for å fremskaffe mindre organisasjoner som er mer fleksible, og raskere kan tilpasse seg nye situasjoner (Busch, Johnsen, Vanebo 2012).

BK har fått inn en ekstern aktør på eiersiden som har høy kompetanse på kinodrift. SF Kino vil kunne bringe med seg viktig kompetanse som vil kunne styrke driften og den strategiske utviklingen. Dette er en strategisk alliansepartner for Bergen kommune som vil bringe kompetanse inn i styret, og vil kunne bidra til at styret kan ta raskere og bedre beslutninger som omhandler driften.

Raskere beslutninger som er nærmere den aktuelle kompetansen betegnes av Kaplan og Atkinson (1998) som store fordeler med å desentralisere. Bergen kommune kan dermed fokusere på de strategisk viktige beslutningene, og la andre aktører som SF Kino ta seg av beslutninger og avgjørelser som er av mer driftsmessig karakter. Dette vil være en fordel for BK i fremtiden, hvor kinomarkedet er preget av konkurranse fra flere hold, og behovet for å kjenne markedet og utfordringene vil være viktig. Dette er en form for ekspertkompetanse som kommunen vanskelig kan skaffe seg på samme måte som en privat aktør som kun driver med kinodrift.

Ved denne organiseringen kan Bergen kommune redusere behovet for oppfølging og styring av de to virksomhetene. Dette vil føre til høyere motivasjon for ledelsen, og mindre

tidsforbruk på oppfølging og gjennomføring. Denne tiden kan de bruke på andre tjenester som de ser som viktig (Kaplan og Atkinson 1998).

En ulempe for kommunen ved denne desentraliseringen er at de mister noe av kontrollen og styringsmulighetene ovenfor selskapene. Dette kan oppveies av de fordelene det vil være at beslutningene blir tatt av personer som innehar en høyere kompetanse, og har en høyere involvering i selve prosessen.

Det vil være viktig for kommunen å unngå at det blir for mye asymmetrisk informasjon mellom kommunen som eier og selskapene. Kommunen vil da redusere muligheten for å kontrollere om selskapene utøver en atferd som er optimal i forhold til virksomhetens mål. Busch, mfl (2011) skiller mellom ”skjulte handlinger” hvor kommunen ikke har mulighet til å observere selskapenes atferd, og ”skjult informasjon”, hvor kommunen ikke har innsikt i hvilke kunnskap og informasjon hvert selskap innehar.

Det vil være en utfordring for kommunen i fremtiden å hindre at det blir for mange skjulte handlinger og skjult informasjon.

### 5.3 Ulik målstruktur mellom eieren og virksomhetene reduserer kommunens styring og kontroll

Et av de sentrale spørsmålene i denne oppgaven er hvordan kommunen som prinsipal kan sikre seg at BP og BK som agenter utøver tjenestene på en tilfredsstillende måte i forhold til prinsipalens mål. Kommunen har gjennom sin eierskapsmelding lagt føringer for om de har finansielle eller samfunnsmessige mål for virksomhetene. For Bergen Kino som både har et finansielt og samfunnsmessig mål kan det være vanskelig å skille mellom hva som er virksomhetens viktigste mål.

For BP har de et klart finansielt mål om at de skal ha en så høy omsetning som mulig. Samtidig legger Bergen kommune føringer for driften ved at de pålegger BP å tilby gratis parkering til el-biler. De har også et mål om at det skal være mindre trafikk inn mot sentrum. Dette betegner Busch, mfl. (2011) som ulik målstruktur, og er et av hovedårsakene til at agentrelasjoner kan være problematiske.

BP 1 og BP 2 uttrykker sin frustrasjon ovenfor kommunen ved at de blir pålagt å gi gratis parkering til el-biler, og hevder at dette vil ikke være mulig i fremtiden, da dette vil gå ut over muligheten for å drive konkurransemessig. Når Bergen Parkering kun har finansielle mål, vil de forsøke å gjøre alt de kan for å prøve å maksimere sin nytteverdi i størst mulig grad. Dette betegner Douma og Schreuder (2008) som opportunistisk atferd, og i forhold til Bergen kommune vil dette kunne by på agentproblemer, som igjen vil føre til agentkostnader.

Busch, mfl. (2011) trekker frem de to viktigste typene agentkostnader som prinsipalens styringskostnader og resttap. Hvis Bergen kommune har en ulik målstruktur enn de selskapene som de er eier i, vil de etter hvert bli nødt til å begynne å ha en tettere oppfølging og kontroll av de tjenestene som BP og BK utøver for dem. Dette for å sikre at de følger de mål som de har for selskapene.

Hvis de ikke får en tettere oppfølging, så kan de oppleve et resttap, som er den endring prinsipalen opplever i sin måloppnåelse fordi agenten handler på en annen måte enn hva prinsipalen ville ha gjort i samme situasjon (Busch, mfl. 2011).

Kommunens oppgave er å finne en organisasjonsløsning som reduserer styringskostnadene og resttapet. De har forøkt å gjøre dette ved å omdanne BP til et AS, og de har videre forsøkt å gjøre dette i BK ved å bringe inn en ekstern aktør som har erfaring fra kinodrift. I begge selskapene er det uenighet om dette er den beste løsningen for selskapene. I BP føler de at kommunen kan ha motstridene mål for driften, hvor de vil la el-biler stå gratis.

Administrasjonen i Bergen Kino føler de endringene kommunen innfører på eiersiden er endringer som er basert på politiske beslutninger, og har lite å gjøre med selve driften. Administrasjonen til BK forstår ikke bakgrunnen for at en ny eier skal komme inn, og uttrykker bekymring for den fremtidige situasjonen.

En mulig løsning på dette problemet som teorien trekker frem er kontraktsteori, hvor kontrakter og insentiver kan motivere de individuelle agentene til å nå de mål som prinsipalen ønsker (Anthony og Govindarjan 2007). En kontrakt kan redusere risikoen for både prinsipalen og agenten, og dermed hindre opportunistisk adferd.

Bergen kommune har ved overgangen fra KF til AS redusert noe av kontrollen med selskapene, og gitt selskapene større frihet og handlingsrom i den daglige driften. Dette

betegner Anthony og Young (2003) som resultatevaluering og programevaluering, hvor kommunen går bort ifra selve koordineringen av driften, til en mer overordnet styring av selskapene. Det vil i fremtiden være viktig at målene for driften er klare for begge parter. Gode kontrakter vil være viktig, for å redusere transaksjonskostnadene og sikre lik målstruktur. Det kan øke muligheten for en vellykket utskilling (Foros 2013).

## 5.4 Transaksjonskostnadene kan øke for Bergen kommune

I Bergen kommune blir det mer og mer samhandling mellom det offentlige og private. Kommunen har erfaring med denne typen samhandling gjennom flere selskaper, og Bergen Kino er det siste ute i rekken. Busch, Johnsen og Vanebo (2012) trekker frem transaksjonskostnadene som en av de viktigste faktorene i forbindelse med denne trenden.

I følge Busch, Johnsen og Vanebo (2012) så er kontraktsforhandlinger, kontroll av kontraktsoppfyllelse, og effekten av eventuelle kontraktbrudd de mest fremtredende transaksjonskostnadene i offentlige virksomheter. Bergen kommune håper at ved å få inn en ny eier i Bergen Kino, og omdannelsen av Bergen Parkering fra et KF til AS skal styrke driften og sikre at de når de strategiske målene. Det er da viktig at de transaksjonskostnadene som er beskrevet ovenfor ikke vil øke med mer enn det som de eventuelle fordelene ved utskillelsen vil føre med seg.

Ved begge selskapene er det store relasjonsspesifikke investeringer. Kommunen vil fortsatt eie lokalene hvor kinodriften vil foregå, og parkeringshusene til Bergen Parkering. Dette er store investeringer for kommunen, hvor de lar andre drifte og styre virksomheten.

Det vil være viktig for kommunen å ha gode kontrakter på hvordan selskapet skal disponere lokalene. Kommunen følger opp driften ved å ha eiermøter med styrene i selskapene, og ved generalforsamlingen. Når det kommer inn eksterne aktører, kan disse forhandlingene og møtene bli mer komplekse, hvor det vil være flere hensyn som kommunen må ta i forhold til de andre eierne.

Dette vil være spesielt viktig når kommunen har høye relasjonsspesifikke investeringer. Busch, Johnsen og Vanebo (2012) hevder at det kan være best å integrere eller kjøpe tjenesten selv. Dette er det motsatte av det kommunen gjør nå, hvor de heller selger seg ut av Bergen Kino. Kommunen gjør seg avhengig av andre aktører som de har mindre kontroll over, og de

vil bli nødt til å øke kontrollen for sikre at de driver i forhold til de strategiske målene de har for virksomheten.

Usikkerhet og relasjonsspesifikke investeringer kan være en av de viktigste årsakene til transaksjonskostnader, og vil dermed bestemme om det lønner seg å bruke markedet eller utføre tjenestene internt (Williamson 1981).

Dette vil være betingelser for valg av tilknytningsform for Bergen kommune, hvor de må vurdere om drift av kino og parkering er tjenester som de bør drive med. Hvis de opplever at transaksjonskostnadene øker i vesentlig grad i tiden som kommer, må de bestemme seg for om de skal selge seg helt ut, eller integrere hele prosessene i den kommunale driften, så de dermed får en høyere hierarkisk styring.



## 6. Konklusjon

Denne masteroppgaven har beskrevet hvilke fordeler og ulemper en ny organisasjonsløsning kan ha for kommunen. Den beskriver hvilke utfordringer som kan oppstå når et kommunalt selskap går fra å være et kommunalt foretak til et aksjeselskap.

Gjennom analyse av Bergen Parkering AS og Bergen Kino AS kom det frem både utfordringer og fordeler for kommunen ved å styre et selskap som et aksjeselskap. Et sentralt poeng i denne situasjon er hvordan kommunen kan sikre seg at selskapene utøver tjenesten på en tilfredsstillende måte. En mulig løsning på dette problemet blir trukket frem i kontraktsteorien, hvor teorien sier at det vil være viktig for kommunen som prinsipal å ha gode kontrakter med insentiver til å motivere selskapene (Anthony og Govindarjan 2007).

Bergen kommune har opplevd at de har mistet noe av kontrollen over selskapene ved å få mindre hierarkisk kontroll. Dette har også blitt trukket frem som en fordel ved at beslutninger nå blir tatt nærmere selve handlingen, hvor beslutningstaker vil ha mer relevant informasjon. BK og BP har ved den endrede organisasjonsløsningen fått økt kompetanse innenfor sitt område, hvor styrene har blitt mer profesjonalisert og administrasjonen mer fokusert.

Analysen viser at kommunen kan ha styringsutfordringer med de to selskapene hvis det blir en målkonflikt mellom det samfunnsmessige og finansielle. Busch, mfl. 2011 betegner dette som ulik målstruktur. Administrasjonen til BK føler at endringene som blir gjort er politisk motiverte, og har lite å gjøre med selve driften. Samtidig føler BP at kommunen legger hindringer for inntjeningen ved at kommunen har pålagt dem å la el-biler stå gratis. En ulik målstruktur kan føre til opportunistisk atferd, som igjen kan føre til høyere transaksjonskostnader. En mulig løsning for dette i fremtiden vil være å ha bedre kontrakter med insentiver.

Analysen bygger på den eksisterende teorien, og forsøker å beskrive Bergen kommune sin styring av de to selskapene Bergen Kino AS og Bergen Parkering AS.

For begge selskapene har den endrede organisasjonsløsningen nylig funnet sted, så denne masteroppgaven har først og fremst forsøkt å gi et bilde av hvilke utfordringer som kan oppstå

når kommunen gjør endringer i sin organisasjonsløsning. Det blir ikke gitt noen definitive svar på hvordan det vil bli i fremtiden, da dette må undersøkes nærmere etter at begge selskapene har vært i drift med den nye organisasjonsløsningen over en lengre periode.

Svarene fra denne oppgaven skal først og fremst være et innspill i en tilsynelatende økende trend, hvor flere av de offentlige tjenestene blir utsatt for konkurranse fra private aktører. Press fra ytre rammebetingelser gjør at kommunen må tenke alternativt ved organiseringen av kommunale selskaper. Denne oppgaven peker på noen områder som kan være utfordringer og fordeler for kommunen ved ulike organisasjonsløsninger. Dette kan kommunen bruke som et innspill i fremtidige beslutninger for de kommunale selskapene.

Det vil være nødvendig å gjøre en utvidet analyse av flere selskaper for å kunne generalisere de funnene som er kommet frem her, da denne oppgaven er ment å være et casestudie av kommunens styring av de to selskapene Bergen Parkering AS og Bergen Kino AS.

## 7. Litteraturliste

### 7.1 Bøker

Anthony, R. N. Og Govindarajan V. (2007) Management Control Systems. 12 utgave. McGRAW-Hill, Singapore.

Anthony, R. N. og Young, D. W. (2003). Management control in nonprofit organizations. 7.utgave. McGraw-Hill/Irwin, New York.

Besanko, D., D. Dranove, M. Shanley, S. Schaefer (2007), Economics of strategy, John Wiley & Sons, New York

Busch, T., (2013). Akademisk skriving, Fagbokforlaget, Bergen

Busch, T., Johnsen, E., Klausen, K. K., & Vanebo, J. O. (2011). Modernisering av offentlig sektor: Trender, ideer og praksiser. Universitetsforlaget, Oslo.

Busch, T. Johnsen, E. Og Vanebo, J. O. (2012). Økonomistyring i det offentlige, 4 utgave. Universitetsforlaget, Oslo.

Coase, R. H. (1937). The nature of the firm. economica

Douma, S. og Schreuder, H. (2008). Economic approaches to organizations. 4 utgave. Prentice Hall, Harlow

Horngren, C. T., Datar, S. M., Rajan, M., (2012). Cost accounting: a managerial emphasis. 14 utgave. Pearson, Harlow

Johannessen, A. Tufte, P. A. og Kristoffersen L. (2011). Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag. 3 utgave. Abstrakt forlag, Oslo.

Johnsen, Å., Sletnes, I. Og Vabo, S. I. (2004). Konkurranseutsetting i kommunene. Abstrakt Forlag, Oslo.

Kaplan, R. S., Atkinson, A. A., (1998) Advanced Management Accounting, 3 utgave, Prentice-Hall, New Jersey

Nyeng, F. (2012) Nøkkelpbegreper I forskningsmetode og vitenskapsteori, Fagbokforlaget Bergen

Tjora, A. H. (2010) Kvalitative forskningsmetoder I praksis, Gyldendal akademisk , Oslo

Williamson, O.E. (1981), «The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach», American Journal of Sociology Vol 87, pp. 548 – 577

## 7.2 Artikler og rapporter

Bergen Kino AS, (2013). Strategisk plan 2012-2017. Bergen

Bergen Kommune, (2011). Eierskapsmelding, Melding om eierskap i kommunens selskaper og foretak, Bergen. (se internettkilder)

Bergen Parkering AS, (2013). Strategisk plan 2012-2018. Bergen

Hartmann, S. (1999) Hva kan ledere anvende regnskaper til, hvilken innsikt kan de erverve og hvor er regnskabet på vei hen. Ledelse og erhvervsøkonomi/handelsvidenskabeligt tidsskrift/erhvervsøkonomisk tidsskrift. Bind 63

Hood, C., (1995) The New Public Management in the 1980s: variations on a theme. Accounting, organizations and society, Vol. 20.2, 93-109.

Huse, M. (1990). Introduksjon i Agentteori, Nordlandsforskning og siviløkonomutdanningen i Bodø, Bodø

Jakobsen, E. W. (1999) Transaksjonskostnader og bedrifters eksistens Magma, Fagbokforlaget, Oslo

Modell, S. (2007) Integrating Qualitative and Quantitative Methods in Management Accounting Research: A Critical Realist Approach. School of Accounting. University of Technology, Sydney

## 7.3 Forelesningsnotater

Foros, Ø. (2013) BUS 438 Strategisk outsourcing franchising, Norges Handelshøyskole

## 7.4 Internettkilder

Bergenparkering.no- om Bergen Parkering

[<http://bergenparkering.no/om-bergen-parkering-as>] (lest: 07.06.13)

Bergenkino.no- årsberetning

[<http://www.bergenkino.no/om/article937259.ece>] (lest: 07.06.13)

Norges Handelshøyskole

Bergen, Vår 2013

Bergen.kommune.no-Bompengeavgift

[<https://www.bergen.kommune.no/tjenestetilbud/trafikk-reiser-og-samferdsel/veg-og-vegtrafikk/parkering/p-plasser-pa-gateplan>] (lest: 07.06.13)

Bergen.kommune.no-Byrådssak 20.09.10

[<http://www3.bergen.kommune.no/bksak/default.asp?c=59876&d=&day=274&u=BEBY&y=2010-11-29>] (lest: 07.06.13)

Bergen.kommune.no- Delsalg av Bergen kino til SF

[<https://www.bergen.kommune.no/politikk/byradet/7055/7060/article-103439>] (lest: 07.06.13)

Bergen.kommune.no- Eierskapsmelding 2011

[<https://www.bergen.kommune.no/omkommunen/avdelinger/byradsavd-for-finans-eiendom-og-eierskap/6566/6569>] (lest: 07.06.13)

Bergen.kommune.no- Folketall i Bergen Kommune

[<http://www3.bergen.kommune.no/wwwsru/default.asp>] (lest: 07.06.13)

Bergen.kommune.no- Sammensetning av bystyret

[[https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00049/Styringssystemet\\_i\\_B\\_49731a.pdf](https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00049/Styringssystemet_i_B_49731a.pdf)] (lest: 07.06.13)

BT.no- Bergen kino blir solgt

[<http://www.bt.no/bergenpuls/Bergen-Kino-blir-solgt-2865379.html#.UbG90Suoq9Y>] (lest: 07.06.13)

DN.no/politikksamfunn – sløsing i offentlig sektor

[<http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article1906535.ece>] (lest: 21.05.13)

Norges Handelshøyskole

Ks.no/fou – nye hefter, effektivisering i kommunene

[<http://www.ks.no/tema/Innovasjon-og-forskning/fou/Nye-hefter--effektivisering-i-kommunene/>] (lest: 21.05.13)

Oecd.org/norway – Norge ligger i europa-toppen for offentlig forbruk

[<http://www.oecd.org/norway/economicsurveyofnorway2010addressingthelong-termchallengesoffiscalspolicy.htm>] (lest: 21.05.13)

Proff.no- Bergen Kino

[<http://www.proff.no/selskap/bergen-kino-as/-/-/Z0012N75/>] (lest: 07.06.13)

Proff.no- Oslo Kino

[<http://www.proff.no/selskap/oslo-kino-as/oslo/-/-/Z0I3KVYV>] (lest: 07.06.13)

regjeringen.no – EØS avtalens artikkel 61, lov om offentlig støtte

[<http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/tema/konkurransopolitikk/regler-om-offentlig-stotte/offentlig-stotte-regelverk.html?id=430118>] (lest: 07.06.13)

## 7.5 Figurliste

Figur 1: Styringssirkelen, kilde: Anthony og Young (2003)

Figur 2: Kommunale organisasjonsformer, Kilde: Johnsen, Sletnes og Vabo (2004)

Figur 3: De fire sosiologiske paradigmer, Kilde: Hartmann (1999)

Figur 4: Dybdeintervjuets struktur, Kilde: Tjora (2010)

Figur 5: Oppdeling av Bergen Parkering KF, Kilde: Eierskapsmelding 2011

## 8. Vedlegg

### 8.1 Vedlegg 1: Samtykkeerklæring

#### **Samtykkeerklæring**

Forespørsel om å delta på intervju i forbindelse med masteroppgave

Jeg er en masterstudent ved Norges Handelshøyskole og skriver nå den avsluttende masteroppgaven.

Masteroppgaven handler om ulike styringsløsninger for selskaper som er eid av Bergen Kommune. Jeg vil se på fordeler/ulempes med ulike tilknytningsformer. Bergen Parkering AS og Bergen Kino AS synes jeg er veldig interessant siden det for ikke så lenge siden de var et kommunalt foretak, som nå har blitt skilt ut til et AS.

Jeg vil også intervju representanter direkte fra kommunen.

Det hadde vært veldig fint om jeg kunne fått intervjuet en representant i fra styret, og en ifra administrasjonen.

Jeg skal forberede del spørsmål omkring dette, og det vil toppen være i en time. Opplysningene vil være indirekte identifiserbare gjennom yrkestittel, men navn vil ikke bli oppgitt i oppgaven. Håper det er i orden at jeg bruker båndopptaker under intervjuet, sånn at jeg kan få med meg mest mulig av opplysningene.

Jeg er veldig fleksibel med tid og sted.

Det er frivillig å være med og du kan trekke deg når som helst underveis, uten å måtte begrunne dette nærmere. Alle opptak slettes når oppgaven er ferdig, innen utgangen av juni 2013.

Dersom du godtar å være med på intervjuet, er det fint om du skriver under på samtykkeerklæringen og sender den til meg på e-post.

Hvis du har noen spørsmål omkring dette, så er det bare å sende meg en mail eller ringe meg på telefon når som helst. Du kan også kontakte min veileder Kari Nyland ved Trondheim Økonomiske Høyskole.

Studien er meldt inn til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD).



Bergen, Vår 2013

Mvh

Hans Jørgen Eek

99325931

Samtykkeerklæring:

Jeg har mottatt informasjon om studien av outsourcing/utskilling og ønsker å stille til intervju.

Signatur.....

Telefonnummer.....

## 8.2 Vedlegg 2: Intervjuguide BK 1

### Intervjueguide BK 1

#### Generelt (oppvarmingsspørsmål)

1. Kan du fortelle litt om din rolle og ansvarsområde i ditt verv?
2. Hvor lenge har selskapet hatt den organiseringen som den har i dag?
3. Hvilke bakgrunn har styremedlemmene og hvordan blir de valgt inn?

#### Strategi (Refleksjonsspørsmål)

4. Hvem setter de strategiske målene for virksomheten?
5. Hvilke mål har dere for kinodriften?
6. Hvor lang tidshorisont har dere for de strategiske målene?
7. Hvor stor påvirkning har Bergen kommune som eier ved de strategiske målene?
8. Hvilke typer kontrakter er det mellom selskapet og eierne?
9. Hvor delaktig/påvirkning hadde dere i beslutningen om å selge 49% av aksjene i selskapet?
  - Var dere enig i denne beslutningen?
10. Tror du en ny eier av Bergen kino vil styrke driften av virksomheten?
11. Hva vil beslutningen om salg av aksjene få av betydning for dere i praksis?
12. Vil det bli store utskiftninger i styret og ledelsen etter en ny eier kommer på plass?
13. Hva tror du blir de største utfordringene?

#### Budsjett

14. Hvem bestemmer budsjettet hos dere?
15. Påvirker kommunen utarbeidelsen av budsjettet på noe måte?
16. Kan kommunen påvirke direkte hvordan dere setter opp budsjettet?
  - Finnes det noen kilder til konflikt ved dette samarbeidet med kommunen?

#### Gjennomføring

17. Hvordan kommuniserer dere med eierne/kommunen i løpet av året?  
Jeg spør: Er det mer uformelt?
18. Blir dere fulgt opp/kontrollert jevnlig av eierne?
19. Hvis dere sitter på viktig informasjon, hvordan blir dette formidlet til eierne?

### **Evaluering**

- 20. Hvordan evaluerer styret driften av Bergen kino?
- 21. Hva rapporterer dere til eierne (Bergen kommune)?
- 22. Blir dere målt på både finansielle prestasjoner og ikke finansielle prestasjoner av Bergen kommune?

### **Avslutning**

- 23. Er det noe som du føler jeg burde ha tatt med som vi ikke har pratet om?

## 8.3 Vedlegg 3: Intervjueguide BK 2

### Intervjueguide BK 2

#### Generelt (oppvarmingsspørsmål)

1. Kan du fortelle litt om din rolle og ansvarsområde i din stilling?
1. Hvor mange jobber i administrasjonen i Bergen Kino og hvilke forhold har dere til eieren Bergen Kommune?

#### Strategi (Refleksjonsspørsmål)

2. Hvem setter de strategiske målene for virksomheten?
3. Føler dere er med på å sette de strategiske målene?
4. Hvilke mål har dere for driften av Bergen kino?
5. Har dere både finansielle mål og ikke finansielle mål?
6. Hvor lang tidshorisont har dere for de strategiske målene?
7. Hvor stor påvirkning har Bergen kommune som eier ved de strategiske målene?
8. Føler dere at dere har god nok gjennomslagskraft for endringsforslag til eierne?
9. Hvilke retningslinjer får dere fra styret?
10. Hvordan ser du på beslutningen om å selge 49% av aksjene til en privat aktør?
  - Var du enig i denne beslutningen?
11. Tror du en ny eier vil styrke driften?
12. Hva vil det bety for dere i praksis at dere får inn en ny eier?
13. Tror du det vil bli noen utskiftninger i administrasjonen?

- Evt hva slags utskiftninger?

#### Budsjett

14. Hvem bestemmer budsjettet hos dere?
15. Påvirker kommunen utarbeidelsen av budsjettet på noe måte?
  - I hvor stor grad i eventuelt?
16. Kan kommunen påvirke direkte hvordan dere setter opp budsjettet?
  - Finnes det noen kilder til konflikt ved dette samarbeidet med kommunen?

#### Gjennomføring

17. Hvordan kommuniserer dere med eierne/kommunen i løpet av året?  
Uformelt/formelt?

- 18. Blir dere fulgt opp/kontrollert jevnlig av eierne?
- 19. Blir dere fulgt opp/kontrollert jevnlig av styret
- 20. Hvis dere sitter på viktig informasjon, hvordan blir dette formidlet til styret/eierne?

### **Evaluering**

- 21. Hvordan blir dere evaluert av styret til Bergen Kino?
- 22. Hva rapporterer dere til styret?
- 23. Blir dere målt på både finansielle prestasjoner og ikke finansielle prestasjoner av styret?
- 24. Er det noe du føler vi ikke har pratet om som ville vært hensiktsmessig å ta opp?

## 8.4 Vedlegg 4: Intervjueguide BP 1

### Intervjueguide BP 1

#### Generelt (oppvarmingsspørsmål)

1. Kan du fortelle litt om din rolle og ansvarsområde i ditt verv?
2. Hvor lenge har selskapet hatt den organiseringen som den har i dag?
3. Hvilke bakgrunn har styremedlemmene og hvordan blir de valgt inn?

#### Strategi (Refleksjonsspørsmål)

4. Hvem setter de strategiske målene for virksomheten?
5. Hvilke mål har dere for Bergen Parkering?
6. Hvor lang tidshorisont har dere for de strategiske målene?
7. Hvor stor påvirkning har Bergen kommune som eier ved de strategiske målene?
8. Føler dere at dere har god nok gjennomslagskraft for endringsforslag til eierne?
9. Hvilke typer kontrakter er det mellom selskapet og eierne?
10. Hva var grunnen til at dere gikk fra å være et kommunalt foretak til et AS?
  - Var dere enig i denne beslutningen?
11. Tror dere at oppdelingen av virksomheten vil styrke driften?
12. Hvor delaktig/påvirkning hadde dere på avgjørelsen om å gå ifra å være et KF til et AS?
13. Hva er fordelen med måten man er organisert på i dag? I forhold til å oppnå mål og strategi?
14. Hva betydde det for dere i praksis at dere gikk fra å være et KF til et AS?
15. Ble det store utskiftninger i styret og ledelsen ved denne overgangen?
  - Evt hva slags utskiftninger?

#### Budsjett

16. Hvem bestemmer budsjettet hos dere?
17. Påvirker kommunen utarbeidelsen av budsjettet på noe måte?
  - I hvor stor grad i eventuelt?
18. Kan kommunen påvirke direkte hvordan dere setter opp budsjettet?
  - Finnes det noen kilder til konflikt ved dette samarbeidet med kommunen?

#### Gjennomføring

19. Hvordan kommuniserer dere med eierne/kommunen i løpet av året?  
Uformelt/formelt?
20. Blir dere fulgt opp/kontrollert jevnlig av eierne?
21. Hvis dere sitter på viktig informasjon, hvordan blir dette formidlet til eierne?

### **Evaluering**

22. Hvordan evaluerer styret driften av Bergen Parkering?
23. Hvordan håndteres underskudd/overskudd i Bergen Parkering?
24. Hva rapporterer dere til eierne (Bergen kommune)?
25. Blir dere målt på både finansielle prestasjoner og ikke finansielle prestasjoner av Bergen kommune?

## 8.5 Vedlegg 5: Intervjueguide BP 2

### Intervjueguide BP 2

#### Generelt (oppvarmingsspørsmål)

1. Kan du fortelle litt om din rolle og ansvarsområde i din stilling?
2. Hvor mange jobber i administrasjonen i BP og hvilke forhold har dere til eieren Bergen Kommune?

#### Strategi (Refleksjonsspørsmål)

3. Hvem setter de strategiske målene for virksomheten?
4. Føler dere er med på å sette de strategiske målene?
5. Hvilke mål har dere for driften av Bergen Parkering?
6. Har dere både finansielle mål og ikke finansielle mål?
7. Hvor lang tidshorisont har dere for de strategiske målene?
8. Hvor stor påvirkning har Bergen kommune som eier ved de strategiske målene? Føler dere at dere har god nok gjennomslagskraft for endringsforslag til eierne?
9. Hvilke retningslinjer får dere fra styret?
10. Hva var grunnen til at dere gikk fra å være et kommunalt foretak til et AS?
  - Var dere enig i denne beslutningen?
11. Tror dere at oppdelingen av virksomheten vil styrke driften?
12. Hva er fordelen med måten man er organisert på i dag? I forhold til å oppnå mål og strategi?
13. Hva betydde det for dere i praksis at dere gikk fra å være et KF til et AS?
14. Ble det store utskiftninger i administrasjonen ved denne overgangen?
  - Evt hva slags utskiftninger?

#### Budsjett

15. Hvem bestemmer budsjettet hos dere?
16. Påvirker kommunen utarbeidelsen av budsjettet på noe måte?
  - I hvor stor grad i eventuelt?
17. Kan kommunen påvirke direkte hvordan dere setter opp budsjettet?
  - Finnes det noen kilder til konflikt ved dette samarbeidet med kommunen?
  -

#### Gjennomføring

18. Hvordan kommuniserer dere med eierne/kommunen i løpet av året?  
Uformelt/formelt?
19. Blir dere fulgt opp/kontrollert jevnlig av eierne?



20. Hvis dere sitter på viktig informasjon, hvordan blir dette formidlet til styret/eierne?

**Evaluerings**

21. Hvordan blir dere evaluert av styret til BP?  
22. Hvordan håndteres underskudd/overskudd i Bergen Parkering?  
23. Hva rapporterer dere til styret?  
24. Blir dere målt på både finansielle prestasjoner og ikke finansielle prestasjoner av styret?
- Er det noe du føler vi ikke har pratet om som ville vært hensiktsmessig å ta opp?

## 8.6 Vedlegg 6: Intervjueguide BKE 1

### Intervjuguide BKE 1

#### Generelt (oppvarmingsspørsmål)

1. Kan du fortelle litt om din rolle og ansvarsområde i din stilling?
2. Hvor mange jobber i administrasjonen i Bergen kommune med eierskapsstyring, og hvilke bakgrunn har de som jobber i administrasjonen?

#### Strategi (Refleksjonsspørsmål)

3. Hva er bakgrunnen for at kommunen har valgt å skille ut enkelte av sine tjenester?
4. Hvor bevisst har kommunen vært ved valg av selskapsform?
5. Hvordan er den formelle maktstrukturen i Bergen kommune i forhold til de utskilte enhetene? Er det noen uformell struktur?
6. Har dere både finansielle mål og ikke finansielle mål for eierskapet?
7. Hvor lang tidshorisont har dere for de strategiske målene?
8. Hvor god innsikt har kommunen i de to selskapene Bergen Parkering AS og Bergen Kino AS?
9. Føler du at dere har god nok gjennomslagskraft til å gjøre endringer i selskapene hvis det trengs (fort nok) ?
10. Hvilke retningslinjer får dere fra bystyret?
11. Hvor delaktig var du i beslutningen om å selge 49% av aksjene av Bergen kino til en privat aktør?
  - Var du enig i denne beslutningen?
12. Tror du en ny eier vil styrke driften?
13. Hva vil det si for deres mulighet til å styre driften av Bergen Kino når det kommer inn en privat eier?
14. Har dere noe erfaring med dette fra tidligere?
15. Hvor delaktig var du i beslutningen om å gjøre Bergen Parkering om til et AS?
16. Hva ser du på som de største fordele med å gjøre BP til et AS?
17. Gjorde endringen av styringsløsning det enklere for dere å ha kontroll på Bergen Parkering?
18. Hva tror du er den mest hensiktsmessige organisasjonsløsningen for det nye hovedanlegget for svømming og stup?

#### Budsjett

19. I hvilken grad er Bergen Kommune delaktig i utarbeidelsen av budsjett og planer for de utskilte enhetene?
20. Påvirker kommunen utarbeidelsen av budsjettet på noe måte?
  - I hvor stor grad i eventuelt? Hvordan utarbeides budsjettet?
21. Kan dere påvirke direkte hvordan selskapene utarbeider budsjettet?
  - Finnes det noen kilder til konflikt ved dette samarbeidet med kommunen?

### **Gjennomføring**

22. Hvordan kommuniserer dere med selskapene i løpet av året?
23. Følger dere opp selskapene jevnlig?
24. Blir dere fulgt opp/kontrollert jevnlig av bystyret?
25. Hvordan fører dere kontroll med de to selskapene? Gjennom styret og generalforsamlingen? Eller gjennom mer rapporter/avtaler?
26. Hvis dere sitter på viktig informasjon, hvordan blir dette formidlet til bystyret/byrådet?

### **Evaluering**

27. Hvordan evaluerer dere driften av de to selskapene?
28. Hvordan er det for Bergen kommune å evaluere driften til de utskilte enhetene, når det er selskapene som sitter på kompetansen?
29. Hva rapporterer dere til bystyret?
30. Måler dere selskapene på både finansielle prestasjoner og ikke finansielle prestasjoner?
31. Er det noe du føler vi ikke har pratet om som ville vært hensiktsmessig å ta opp?